



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
-SEDE ACADEMICA ARGENTINA-**

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES**

TITULO DE LA TESIS:

**“¿QUÉ VIVIENDA NECESITAN LOS POBRES?”**

**Un estudio sobre la configuración de las necesidades en las políticas  
habitationales vigentes a partir del caso del Área Metropolitana Gran  
Resistencia- AMGR (Chaco, Argentina).**

AUTOR/A:

**Mg. Arq. Venettia Romagnoli**

DIRECTOR:

**Dr. Miguel Ángel Barreto**

FECHA:

**Noviembre 2015**

## Resumen

Si bien el tema de las necesidades humanas ha sido ampliamente discutido en el campo de las ciencias sociales desde diferentes áreas que van desde la economía, las ciencias políticas, la teología, etc. En el campo del hábitat social y de las políticas habitacionales, las necesidades se han tomado como “simplemente dadas”, circunscribiendo las discusiones en torno a los satisfactores. En las escasas investigaciones en las que se ha avanzado sobre el tema, ha prevalecido una visión sectorial del problema, señalando que las inadecuaciones de las soluciones habitacionales brindadas por la política habitacional radican en el hecho de que en la gestión pública convencional de la vivienda, las necesidades habitacionales son definidas a partir de conjeturas o hipótesis de su naturaleza, más o menos racionalmente fundadas, o por su traducción como carencia de determinados satisfactores estandarizados o, en el mejor de los casos por perfiles abstractos de necesidad basados en aproximaciones estadísticas (Pelli, 2010). Focalizando las fallas en las interpretaciones técnicas o en la falta de incorporación de la “voz” de los beneficiarios, invisibilizando el proceso político de disputa en el cual se construyen las necesidades (Fraser, 1990).

A partir de entender que este tema requería de un abordaje más complejo, esta investigación -que se encuadra en el campo de los estudios sobre las políticas sociales (específicamente las políticas habitacionales) y las necesidades humanas - se propuso analizar el proceso de configuración de las necesidades en la Política Federal de Vivienda (vigente en Argentina en el período 2003- 2007), a partir del análisis en profundidad de tres proyectos implementados en el Área Metropolitana Gran Resistencia (Chaco, Argentina), haciendo un esfuerzo por reconstruir sus diferentes momentos, desentrañar sus particularidades, los actores involucrados, sus roles, estrategias e incidencia en la politización, interpretación/definición e implementación de las necesidades habitacionales, que determinaron las definiciones finalmente legitimadas por el Estado y ejecutas en el territorio.

## **Abstract**

While the issue of human needs has been widely discussed in the field of social sciences from different areas ranging from economics, political science, theology, etc. In the field of social housing and housing policies, the needs have been taken as "simply given" circumscribing the discussions about the satisfactions. In the few studies in which progress has been made on the issue, it has prevailed a sectorial approach to the problem, noting that the inadequacies of the housing solutions offered by housing policies lie in the fact that in conventional public housing management, housing needs are defined based on conjecture or hypothesis of its nature, more or less rationally founded, or its translation as lack of certain standardized satisfactions or in the best for abstract profiles of need-based statistical approaches (Pelli , 2010). Focusing failures in technical interpretations or lack of incorporation of the "voice" of the beneficiaries, obscuring the political process of dispute in which the needs are built (Fraser, 1990).

From understand that this issue requires a more complex approach, this research which falls within the field of social policy studies (specifically housing policies) and human needs - was aimed to analyze the process of setting up the needs in the Federal Housing Policy (valid in Argentina in the period 2003- 2007), from in-depth analysis of three projects implemented in the Gran Resistencia Metropolitan Area (Chaco, Argentina), making an effort to rebuild their different times, unravel its features, the actors involved, their roles, strategies and impact on politicization, interpretation / definition and implementation of housing needs that determined the definitions finally legitimized by the state and run in the territory.

Esta tesis está dedicada al director de la investigación, el Doctor Miguel Ángel Barreto, por su compromiso, rigurosidad y generosidad.

A mis compañeros de trabajo, los integrantes del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVi) de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU) de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE), que acompañaron el proceso del desarrollo de esta investigación.

A mi familia por la comprensión y paciencia infinita sostenida durante estos años.

## Índices

### Índice del texto principal:

**Introducción**----- Págs. 1 a 7

### Capítulo 1:

**1. Marco teórico- conceptual**----- Págs. 8 a 102

1.1. Las necesidades humanas----- Págs. 9 a 66

1.1.1. Acerca del concepto de necesidad como categoría del pensamiento social moderno----- Págs.9 a 38

1.1.1.a. Estado del arte de los diferentes enfoques en torno al concepto de necesidad----- Págs. 11 a 16

1.1.1.b. Acerca de los Tipos de necesidad----- Págs. 16 a 30

1.1.1.c. La dimensión social de las necesidades ----- Págs. 30 a 33

1.1.1.d. Algunas precisiones para un marco interpretativo propio----- Págs. 34 a 38

1.1.2. Acerca de las necesidades humanas las políticas públicas y los modelos de desarrollo----- Págs. 38 a 66

1.1.2.a. Orígenes y evolución de las políticas públicas: principales orientaciones y distribución sociopolítica de las necesidades ----- Págs. 38 a 47

1.1.2.b. La disputa política por la interpretación del concepto de necesidad----- Págs. 47 a 50

1.1.2.c. El ciclo o proceso de las políticas públicas----- Págs. 51 a 55

1.1.2.d. El ciclo de la política desde la perspectiva de las necesidades----- Págs. 55 a 64

1.1.2.e. Tensiones entre la teoría filosófica de las necesidades y la práctica política----- Págs. 64 a 66

1.2. Las necesidades habitacionales----- Págs. 67 a 80

1.2.1. Acerca del concepto de necesidades habitacionales----- Págs.67 a 80

1.2.1.a. Del concepto de “vivienda social pública” hacia un concepto de necesidades habitacionales desde un enfoque multidimensional----- Págs. 67 a 80

1.3. La política habitacional-----	Págs. 81 a 87
1.3.1. Acerca del concepto de la política Habitacional-----	Págs. 81 a 83
1.3.2. Lineamientos de una política habitacional Integral desde un abordaje multidimensional-----	Págs. 84 a 87
1.4. Necesidades y Políticas habitacionales-----	Págs. 88 a 97
1.4.1. Vinculación entre las necesidades y las políticas habitacionales-----	Págs. 88 a 91
1.4.2. Hacia una política habitacional integral fundada en un teoría de las necesidades habitacionales multidimensionales básicas consensuadas desde un enfoque de equilibrio entre universalidad y particularidad-----	Págs. 91 a 97

## Capítulo 2:

<b>2. Estrategia Metodológica-----</b>	<b>Págs. 98 a 118</b>
2.1. Encuadre general de la investigación-----	Págs. 99 a 100
2.2. Fundamentos metodológicos -----	Págs.100 a 109
2.3. Tipo de investigación -----	Pág. 110
2.4. Definición operativa de los objetos de análisis-----	Págs.110 a 113
2.5. Técnicas y procedimientos de análisis de los datos-----	Págs.113 a 118

## Capítulo 3:

<b>3. La Política Federal de Vivienda y su implementación en la provincia del Chaco y el Área Metropolitana Gran Resistencia (2003-2007)-----</b>	<b>Págs. 119 a 148</b>
3.1. Breve repaso histórico de la política habitacional argentina-----	Págs. 120 a 134
3.1.a. La medición del déficit como instrumento de formulación de política-----	Págs. 125 a 129
3.2. La política Federal de Vivienda y su implementación en la provincia del Chaco y el AMGR (2003-2007)-----	Págs.129 a 148

## Capítulo 4:

### **4. La configuración de las necesidades Habitacionales en la Política Federal de Vivienda a partir de su implementación en el AMGR-----**

Págs. 149 a 190

4.1. Situación del AMGR a inicios de la Política Federal de Vivienda -----	Págs.151 a 157
4.2. Los Programas de la Política Federal de Vivienda implementados en el AMGR-----	Págs.157 a 160
4.3. Análisis de la implementación del Programa Federal de Solidaridad Habitacional en el caso Chellyí (Resistencia, Chaco) desde la perspectiva del proceso de configuración de las necesidades habitacionales-----	Págs. 161 a 234
4.3.1. Introducción-----	Pág. 161
4.3.2. El Programa Federal Solidaridad Habitacional (PFSH)-----	Págs.161 a 167
4.3.3. La implementación del PFSH en el Chaco y el AMGR-----	Págs.167 a 173
4.3.4. La implementación del PFEH en el Barrio Chellyí-----	Págs.173 a 234
4.3.4.a. El proyecto del Barrio Chellyí-----	Págs.173 a 183
4.3.4.b. Mapa de actores intervinientes en la formulación e implementación del Proyecto Chellyí-----	Págs.183 a 185
4.3.4.c. Análisis de los actores intervinientes, roles, estrategias y su participación e incidencia en el proyecto Chellyí en relación a los diferentes momentos del proceso de configuración de las necesidades-----	Págs.185 a 234
4.4. Análisis de la implementación del Programa Federal de Emergencia Habitacional en el Barrio Vargas II (Resistencia, Chaco) desde la perspectiva del proceso de configuración de las necesidades habitacionales-----	Págs.235 a 320
4.4.1. Introducción-----	Pág. 235
4.4.2. El Programa Federal Emergencia Habitacional (PFEH)-----	Págs.235 a 239

4.4.3. La implementación del PFEH en el Chaco y el AMGR-----	Págs.239 a 242
4.4.4. La implementación del PFEH en el Barrio Vargas II-----	Págs.242 a 320
4.4.4.a. El proyecto del Barrio Vargas II-----	Págs.242 a 248
4.4.4.b. Mapa de actores intervinientes en la formulación e implementación del Proyecto Vargas II-----	Págs.249 a 250
4.4.4.c. Análisis de los actores intervinientes, roles, estrategias y su participación e incidencia en el proyecto Vargas II en relación a los diferentes momentos del proceso de configuración de las necesidades-----	Págs.251 a 320
4.5. Análisis de la implementación del Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas en el Villa Itatí (Resistencia, Chaco) desde la perspectiva del proceso de configuración de las necesidades habitacionales-----	Págs. 321 a 385
4.5.1. Introducción-----	Pág. 321
4.5.2. El Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas (PFMV)-----	Págs.321 a 325
4.5.3. La implementación del PFMV en el Chaco y el AMGR-----	Págs.325 a 328
4.5.4. La implementación del PFMV en el Barrio Villa Itatí-----	Págs.328 a 385
4.5.4.a. El proyecto del Barrio Villa Itatí-----	Págs.328 a 332
4.5.4.b. Mapa de actores intervinientes en la formulación e implementación del Proyecto en el barrio Villa Itatí-----	Págs.332 a 334
4.5.4.c. Análisis de los actores intervinientes, roles, estrategias y su participación e incidencia en el proyecto Villa Itatí en relación a los diferentes momentos del proceso de configuración de las necesidades-----	Págs.334 a 385

<b>5. Conclusiones-----</b>	<b>Págs.386 a 438</b>
-----------------------------	-----------------------

<b>6. Bibliografía-----</b>	<b>Págs.439 a 448</b>
-----------------------------	-----------------------



## Índice de gráficos

### Capítulo 1:

- Gráfico 1. Aspectos de las necesidades según Heller-----	Pág.12
- Gráfico 2. Grafico 2. Principales Exponentes teóricos de los dos grandes enfoques sobre las necesidades-----	Pág. 15
- Gráfico 3. Pirámide de las necesidades de Maslow-----	Pág. 17
- Gráfico 4. Tipos de necesidades según Heller 1 <sup>ra</sup> Clasificación-----	Pág. 18
- Gráfico 5. Tipos de necesidades según Heller 2 <sup>da</sup> Clasificación-----	Pág. 19
- Gráfico 6. Tipos de necesidades según Max Neef, Elizalde y Hoppenhayn (1986)-----	Pág. 21
- Gráfico 7. Tipos de necesidades ontológicas según Max Neef, Elizalde y Hoppenhayn-----	Pág. 23
- Gráfico 8. Tipos de necesidades axiológicas según Max Neef, Elizalde y Hoppenhayn-----	Pág. 23
- Gráfico 9. Matriz de necesidades y satisfactores de Doyal y Gough (1994)-----	Pág. 27
- Gráfico 10. Construcción de un enfoque propio sobre las necesidades habitacionales-----	Pág. 35
- Gráfico 11. Necesidades del capital-----	Pág. 43
- Gráfico 12. Ciclo de la política pública-----	Pág. 51
- Gráfico 13. Esquema del proceso de reconocimiento de una necesidad según Fraser-----	Pág. 60
- Gráfico 14. Esquema del proceso de reconocimiento de una necesidad según Krmpotic-----	Pág. 61
- Gráfico 15. Políticas públicas como producto de un Estado imbricado con la Sociedad-----	Pág. 64
Gráfico 16. Algunos factores que participan en la reproducción del hábitat de la pobreza-----	Pág. 78
- Gráfico 17. La relación del problema habitacional con las demás dimensiones que afectan las condiciones de vida de los hogares pobres-----	Pág. 79
- Gráfico 18. Vinculación de la política habitacional con las políticas sociales	

y el modelo de desarrollo-----	Pág. 83
- Gráfico 19. Relación teórica- metodológica entre los momentos del proceso de configuración de las necesidades y los niveles de la política-----	Pág. 89

## Capítulo 2:

- Gráfico 20. Relación teórica- metodológica entre los momentos del proceso de configuración de las necesidades y los niveles de la política-----	Pág. 103
- Gráfico 21. Esquema síntesis de la estrategia metodológica en función del enfoque teórico-----	Pág. 112
- Gráfico 22. Estructura del análisis-----	Pág. 113
- Gráfico 23. Esquema de la estrategia metodológica con definición de los objetos de análisis, observables específicos, casos y técnicas -----	Pág. 114
- Gráfico 24. Localización de los casos seleccionados en el marco del total de acciones implementadas por los programas del PFV en el AMGR -----	Pág.118

## Capítulo 3:

- Grafico 25. Total de soluciones habitacionales terminadas: FONAVI y PF nuevos, con soluciones alternativas y mejoramientos discriminados. Total País 1976-2007-----	Pág. 143
--	----------

## Capítulo 4:

- Grafico 26. Área Metropolitana del Gran Resistencia -----	Pág. 151
- Gráfico 27. Áreas de restricción definidas por la Resolución N. ° 1111/98 y las trazas de los sistemas de defensas-----	Pág. 154
- Gráfico 28. Villas y asentamientos del AMGR en 2008-----	Pág. 156

- Gráfico 29. Localización de los proyectos de los tres programas estudiados en el AMGR-----	Pág. 160
- Gráfico 30. Esquema de relaciones y funciones de los actores intervinientes-----	Pág. 163
- Gráfico 31. Ubicación del barrio Chelliyí en el AMGR-----	Pág. 182
- Gráfico 32. El proyecto del Barrio Chelilly y su entorno inmediato-----	Pág. 182
- Gráfico 33. Imágenes de calles y viviendas del barrio Chelilly-----	Pág. 183
-Gráfico 34. Mapa de actores intervinientes en el proyecto del Barrio Chelliyí según niveles jurisdiccionales, aportes y relaciones-----	Pág. 184
- Gráfico 35. Esquema de relaciones y funciones de los actores intervinientes-----	Pág. 236
- Gráfico 36. Ubicación del barrio Vargas II en el AMGR-----	Pág. 247
- Gráfico 37. El proyecto del Barrio Vargas II y su entorno inmediato-----	Pág. 248
- Gráfico 38. Imágenes de calles y viviendas del barrio Vargas II-----	Pág. 248
- Gráfico 39. Mapa de actores intervinientes en el proyecto del Barrio Vargas II según niveles jurisdiccionales, aportes y relaciones-----	Pág. 250
- Gráfico 40. Esquema de relaciones y funciones de los actores intervinientes-----	Pág. 323
- Gráfico 41. Ubicación del barrio Villa Itatí en el AMGR-----	Pág. 331
- Gráfico 42. El proyecto del Barrio Villa Itatí y su entorno inmediato-----	Pág. 331
- Gráfico 43. Imágenes de calles y viviendas del barrio Villa Itatí-----	Pág. 332
- Gráfico 44. Mapa de actores intervinientes en el proyecto del Barrio Villa Itatí según niveles jurisdiccionales, aportes y relaciones-----	Pág. 333

## Índice de cuadros:

### Capítulo 1:

- Cuadro 1. Enfoques relativistas de necesidades sociales----- Págs.25-16
- Cuadro 2. Matriz de necesidades de Max Neef, Elizalde y Hoppenhayn----- Pág. 24
- Cuadro 3. Tipos de satisfactores según Max Neff ----- Pág. 25
- Cuadro 4. Taxonomía de capacidades básicas de Nussbaum (2002)----- Págs. 29-30
- Cuadro 5. Evaluación de los sistemas económicos “puros”----- Pág. 44
- Cuadro 6. Evaluación de los tres sistemas económicos mixtos----- Pág. 45
- Cuadro 7. Políticas de satisfacción de Necesidades en el contexto internacional----- Pág. 46
- Cuadro 8. Componentes de la política habitacional----- Pág. 82
- Cuadro 9. Lineamientos de una Política habitacional integral----- Págs. 84-87
- Cuadro 10. Lineamientos específicos para una política habitacional integral fundada en una teoría de las NHBMC----- Págs. 96-97

### Capítulo 3:

- Cuadro 11. Marco normativo nacional de la Política Federal de Vivienda en el período 2003-2007-----Págs.131-132

### Capítulo 4:

- Cuadro 12. Programas y subprogramas de la PFV implementados en el AMGR (2003-2007)-----Pág. 158

- Cuadro 13. Soluciones habitacionales implementadas en el AMGR (2003-2007)----- Pág. 159
- Cuadro 14. Componentes de los satisfactores Habitacionales contemplados en el PFSH y en el proyecto del Barrio Chellily-----Págs.209-210
- Cuadro 15. Componentes de los satisfactores habitacionales contemplados en el PFEH y en el proyecto del Barrio Vargas II----- Págs.276-278
- Cuadro 16. Componentes de los satisfactores habitacionales contemplados en el PFMV y en el proyecto del Barrio Villa Itatí----- Pág. 362-364

### **Conclusiones:**

- Cuadro 17. Comparación del análisis del 1<sup>er</sup> Momento en los tres casos analizados----- Pág. 388
- Cuadro 18. Comparación del análisis del 2<sup>o</sup> Momento en los tres casos analizados----- Pág. 395
- Cuadro 19. Comparación del análisis del 3<sup>er</sup> Momento en los tres casos analizados----- Pág. 411

## **Índice extendido:**

### **Introducción**

En este apartado se pretende dar cuenta de una manera sintética cuál ha sido el objeto de la investigación, el enfoque desde el cual fue abordado el problema, la estrategia metodológica implementada y la organización de la investigación. Así mismo, se exponen algunas líneas en relación a los principales hallazgos realizados y los posibles aportes al campo de los estudios sobre política habitacional y hábitat social. Finalmente se explicita cómo se ha organizado el contenido del presente documento.

### **Capítulo 1: Marco teórico –conceptual**

Este capítulo se dedica a la construcción y explicitación del marco interpretativo de la investigación, en base a la vinculación de las teorías de necesidades humanas y de políticas públicas, realizada a partir de la revisión de los autores que desde diferentes enfoques han aportado al estado del arte de ambas cuestiones, y su aplicación al campo del hábitat social y las políticas habitacionales, con el objeto de conformar un corpus conceptual crítico a la luz del cual analizar el proceso de configuración de las necesidades habitacionales en las políticas públicas vigentes a partir del caso del AMGR (Chaco), y contribuir ulteriormente al desarrollo de una teoría de necesidades habitacionales básicas multidimensionales consensuadas (NHBMC) como fundamento de una política habitacional integral.

## **Capítulo 2: Estrategia Metodológica**

En este capítulo se desarrollan los fundamentos metodológicos y la organización de la investigación. En primer lugar se definen conceptualmente la vinculación entre el proceso de configuración de las necesidades habitacionales y la política habitacional con la finalidad principal de identificar los observables de la investigación, luego se plasma el recorte de los objetos de estudio y los niveles y escalas jurisdiccionales y temporales de análisis. A partir de todas estas definiciones, se cuentan posteriormente las fases del proceso de investigación, la relación entre los observables y los campos empíricos, así como las técnicas y procedimientos. Finalmente se explican los principales ejes de análisis definidos para visibilizar y analizar el proceso de configuración de las necesidades en la política habitacional vigente en Argentina en el período de estudio (2003-2007) a partir del análisis en profundidad de tres casos implementados en el Área Metropolitana Gran Resistencia- AMGR (Chaco, Argentina), a la luz del marco interpretativo construido para esta investigación desde una perspectiva interpretativa de las necesidades.

## **Capítulo 3: La Política Federal de Vivienda y su implementación en la Provincia del Chaco y el AMGR (2003-2007)**

Este apartado se dedica a la Política Federal de Vivienda, que enmarcó el objeto principal de estudio de esta investigación, constituido por un conjunto de proyectos ejecutados en el AMGR, en virtud de caracterizarla y contextualizar el análisis del proceso de configuración de las necesidades habitacionales en las políticas públicas vigentes a partir del estudio en profundidad de tres casos implementados en el AMGR (Chaco, Argentina),

Con el objeto de encuadrar el surgimiento de la PFV se presenta en primer lugar un breve repaso por la historia de la política habitacional argentina,

que incluye una revisión de la evolución de la medición del déficit habitacional como instrumento de formulación de la política, para avanzar posteriormente en la explicitación de los principales resultados del análisis de la PVF y su implementación en la Provincia del Chaco y en el AMGR.

#### **Capítulo 4: La configuración de las necesidades habitacionales en la Política Federal de Vivienda a partir de su implementación en el AMGR**

Este capítulo presenta el análisis del proceso de configuración de las necesidades habitacionales de tres casos ejecutados en el AMGR, en el marco de tres programas de la Política Federal de Vivienda: el Programa Federal de Solidaridad Habitacional (PFSH), el Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH) y el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas (PFMV).

Este apartado presenta cuatro secciones, la primera de ellas, dedicada a caracterizar el Área Metropolitana Gran Resistencia (AMGR), en donde se implementaron los proyectos estudiados en profundidad, en virtud de contextualizar la problemática y el escenario en donde se dieron los procesos de configuración de las necesidades de cada caso. Las tres secciones subsiguientes corresponden a los proyectos mencionados. En cada una de ellas, se incluye una síntesis del programa en el marco del cual se ejecutó el proyecto en cuestión, algunas particularidades de su implementación en la provincia del Chaco y en el área de estudio y una descripción objetiva del proyecto que permite avanzar finalmente, en la configuración de un mapa de los actores intervinientes y en el análisis del proceso de configuración de las necesidades y los satisfactores a la luz del marco teórico construido en esta investigación.



## **5. Conclusiones**

En este apartado dedicado a las conclusiones, se recuperan los principales hallazgos encontrados y los resultados obtenidos. Se intenta dar cuenta del proceso de construcción de las necesidades habitacionales en los tres casos implementados en el AMGR en el marco de la Política Federal de Vivienda (2003-2007) estudiados en profundidad, haciendo un esfuerzo por encontrar las particularidades (similitudes y diferencias) que se dieron en los diferentes momentos identificados de dicho proceso, los actores que participaron, sus roles y estrategias, 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 que pudieron ser reconstruidos e interpelados a la luz del marco teórico desarrollado para esta investigación.

# Introducción

Este apartado da cuenta cuál ha sido el objeto de la investigación, el enfoque desde el cual fue construido el problema, la estrategia metodológica implementada y la organización general de la investigación. Así mismo, expone algunas líneas en relación a los principales hallazgos realizados y los posibles aportes a los campos de estudios de la política habitacional y del hábitat social. Finalmente se explicita la organización del contenido del presente documento.

El tema de las necesidades humanas ha sido ampliamente discutido en el campo de las ciencias sociales, desde diferentes disciplinas, que van desde la economía, las ciencias políticas, la sociología, hasta la teología, 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”, circunscribiéndose la discusión en torno a los satisfactores.

En las escasas investigaciones en las que se ha avanzado sobre el tema en este campo, ha prevalecido una visión sectorial del problema que señala que las inadecuaciones de las soluciones habitacionales brindadas por la política habitacional, radican en el hecho de que en la gestión pública convencional de la vivienda, las necesidades habitacionales son definidas a partir de conjeturas o hipótesis, más o menos racionalmente fundadas, o por su traducción como carencia de determinados satisfactores estandarizados o, en el mejor de los casos por perfiles abstractos de necesidades, basados en aproximaciones estadísticas (Pelli, 2010). Y destacan las fallas en las interpretaciones técnicas o en la falta de incorporación de la “voz” de los beneficiarios, e invisibilizan el proceso político de disputa entre actores asimétricos en el cual se construyen las necesidades (Fraser, 1986, 1991, 1997 y 1999 y Krmpotic, 1999).

A partir de entender que este tema requería de un abordaje más complejo, esta investigación que se encuadra en el campo de los estudios sobre las

políticas sociales (específicamente las políticas habitacionales) y las necesidades humanas—se propuso analizar el proceso de configuración de las necesidades en las políticas habitacionales vigentes en Argentina.

.Para abordar el problema, resultó necesario avanzar en la construcción de un marco interpretativo propio del concepto de necesidades humanas, basado en los aportes teóricos desarrollados por diversos autores, que desde un enfoque interpretativo, las visualizan como resultantes de procesos de configuración, atravesados por la disputa entre diversos actores, que desde diferentes roles e intereses, despliegan sus estrategias en virtud de incidir en las interpretaciones que terminan legitimándose a través de la intervención del Estado (Fraser: 1991 y Krmpotik: 1999). Este marco interpretativo propio se nutrió también de concepciones de las políticas públicas que han superando los enfoques tecnocráticos, interpretándolas como producto de un espacio de disputa entre actores (Subirats, 1989; Tamayo Saenz, 1997; Jobert, 2005; Bourdieu, 1993, 1998 y 2001, entre otros). El ensamblaje de estas dos vertientes de estudios teóricos, permitió conformar un esquema conceptual crítico, a partir del cual se diseñó un modelo teórico-metodológico para analizar el mencionado proceso.

El método con que se llevó a cabo esta investigación consistió en un modelo inductivo-cualitativo. El diseño metodológico requirió—al no encuadrarse en una teoría sustantiva—de una estrategia inductiva, en donde el marco teórico construido, se constituyó en el encuadre orientativo a partir del cual se elaboraron las categorías de análisis, en interacción con los datos obtenidos en el desarrollo del trabajo empírico. Como resultado de este proceso por el cual se definió el citado modelo teórico- metodológico y a partir de entender que toda política habitacional se define por un marco normativo que la legitima como tal y sus instrumentos operativos: los programas y los proyectos (Romagnoli, 2010 y 2011; Barreto, 2010 y Barreto y otros, 2014), se buscó articular los principales aportes teóricos del campo de las ciencias

políticas y de la política habitacional, con los enfoques de las teorías de necesidades humanas antes señalados.

La aplicación de este esquema teórico–metodológico, permitió reconstruir y analizar el proceso de configuración de las necesidades en las políticas habitacionales vigentes en Argentina, a partir de su aplicación al estudio en profundidad de tres casos implementados en el Área Metropolitana Gran Resistencia, en el marco de la Política Federal de Vivienda, vigente en Argentina en el período 2003-2007, constituyéndose los proyectos analizados, en el objeto empírico principal de esta investigación.

Entender que las necesidades que originan y fundamentan una determinada política habitacional, no están simplemente dadas ni son construidas técnicamente de una manera aséptica por un determinado gobierno, sino que son el resultado de un proceso de configuración social, abrió la posibilidad de 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. los cuales organizaron a su vez los distintos niveles que definieron los objetos de análisis, los observables específicos, las fuentes de información, las técnicas de relevamiento de los datos y las estrategias de análisis.

De esta manera, los diferentes momentos de dicho proceso –identificados con fines analíticos en el modelo teórico-metodológico– se constituyeron en las unidades de análisis de cada caso y a la luz de los mismos se analizaron los casos seleccionados para el estudio en profundidad. En cada uno de estos momentos, se buscó identificar a los actores involucrados, sus roles, intereses, estrategias e incidencias que ejercieron en la politización, interpretación/definición e implementación de las necesidades habitacionales.

En relación a los resultados obtenidos, cabe señalar que pudo verificarse la hipótesis orientativa que dio origen a la investigación. Quedó en evidencia a partir del análisis realizado, la existencia de procesos de disputa por la configuración de las necesidades en las políticas habitacionales, en los cuales intervienen diversos tipos de actores asimétricos. Estos hallazgos y el enfoque teórico - metodológico construido, aportan importantes instrumentos analíticos a la construcción de un marco interpretativo crítico de interpelación a la política habitacional, que permiten reconstruir y visibilizar el proceso de configuración de las necesidades, a través del cual ciertas interpretaciones logran posicionarse como hegemónicas y terminan plasmándose en una determinada concepción de la política habitacional y de sus instrumentos operativos (los programas y los proyectos). A partir de estos instrumentos analíticos es posible desentrañar las particularidades de este proceso, los actores que inciden en él, los intereses que representan, los discursos que se tornan hegemónicos, las interpretaciones autorizadas, etc. que determinan las definiciones que sustenta una política.

Finalmente, se entiende además que el desarrollo de esta tesis puede contribuir ulteriormente al desarrollo de una teoría de las necesidades habitacionales básicas multidimensionales consensuadas (NHBMC), como fundamento de una política habitacional integral.

Los contenidos de la tesis fueron desarrollados en cuatro capítulos y un apartado final dedicado a las conclusiones.

En el capítulo uno se presenta el marco teórico-conceptual de la investigación, que incluye la revisión de los principales aportes teóricos en relación a las teorías de las necesidades humanas y de las políticas públicas en general y específicamente en torno a las necesidades y las políticas habitacionales, a partir de la cual se definió y precisó el marco interpretativo propio.

En el capítulo dos se explicita la estrategia metodológica, contiene el desarrollo del encuadre general de la investigación, los fundamentos metodológicos, la definición del tipo de investigación, la definición operativa de los objetos de análisis y las técnicas y procedimientos de análisis de los datos que utilizados.

El capítulo tres se dedica al análisis a nivel general de la Política Federal de Vivienda vigente en Argentina en el período de estudio (2003-2007) y se da cuenta además de las particularidades que adquirió su implementación en la Provincia del Chaco y en el Área Metropolitana Gran Resistencia (AMGR), en virtud de contextualizar el análisis del proceso de configuración de las necesidades habitacionales a partir del estudio en profundidad de tres proyectos ejecutados en dicha área metropolitana.

En el capítulo 4 se desarrolla el núcleo de esta investigación: el estudio del proceso de configuración de las necesidades habitacionales en los tres casos ejecutados en el AMGR. El mismo fue realizado a partir de la aplicación del modelo teórico-metodológico construido, que permitió la reconstrucción y el 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 apartado destinado a las conclusiones, en donde se recuperan los principales hallazgos y los resultados obtenidos, destacando las particularidades (similitudes y diferencias) que se dieron en los diferentes momentos del proceso de configuración de las necesidades habitacionales en cada uno de los casos estudiados en profundidad, los actores que participaron, sus roles y estrategias, su incidencia y vinculación con las interpretaciones que lograron posicionarse como hegemónicas en cada una de estas instancias identificadas, como resultado de los procesos de

disputa que pudieron ser reconstruidos e interpelados a la luz del marco teórico desarrollado para esta investigación.



# Capítulo 1

Marco teórico- conceptual

## 1. Marco teórico –conceptual

Este capítulo se dedica a la construcción y explicitación del marco interpretativo de la investigación, en base a la vinculación de las teorías de necesidades humanas y de políticas públicas, realizada a partir de la revisión de los autores que desde diferentes enfoques han aportado al estado del arte de ambas cuestiones, y su aplicación al campo del hábitat social y las políticas habitacionales, con el objeto de conformar un corpus conceptual crítico a la luz del cual analizar el proceso de configuración de las necesidades habitacionales en las políticas públicas vigentes a partir del caso del AMGR (Chaco), y contribuir ulteriormente al desarrollo de una teoría de necesidades habitacionales básicas multidimensionales consensuadas (NHBMC) como fundamento de una política habitacional integral.

### 1.1. Las necesidades humanas

#### 1.1.1. Acerca del concepto de necesidad como categoría del pensamiento social moderno:

La noción de necesidad es una categoría del pensamiento social moderno, que ha sido objeto de análisis de distintos campos de ideas que van desde la economía, la ciencia política, la teología, etc. El problema presenta en la actualidad aristas particulares que van desde la filosofía social, la teoría política, el análisis psicosocial y el de la planificación social e intervención en la realidad (Krmptotic, 2002:8).

Pereira señala que *“no hay servicios sociales sin la delimitación de aquellas necesidades que deben ser satisfechas”* (Pereira, 2002: 46).

Siguiendo a esta autora, en la actualidad, vivimos en una fase de la historia de la protección social en la cual las referencias a las necesidades sociales constituyen un criterio de primer orden en la toma de decisiones (políticas, económicas, culturales, ideológicas y jurídicas). Consecuentemente el concepto de necesidades (su noción y real contribución a la formulación de políticas públicas) ha suscitado interés analítico crítico por parte de los sectores intelectuales y políticos no conservadores (Pereira, 2002: 46).

Como se verá en el desarrollo de este capítulo, se ha dado un largo debate científico sobre el carácter de las necesidades humanas y si es posible o no determinar objetivamente un núcleo irreducible de ellas, y a su vez, si este puede ser definido al margen del desarrollo histórico de cada sociedad. Esta cuestión ha sido extensamente debatida por muchos 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, 1992, 1997, 2000 y 2003) y Nussbaum (1992 y 2002), por mencionar algunos de los grandes referentes de diferentes posiciones sobre el tema.

La discusión sobre las necesidades se ha bifurcado en dos grandes vertientes: por un lado, existen autores que las consideran universales, y por otro, hay quienes las consideran relativas al contexto cultural. A su vez pueden distinguirse diferencias sustantivas dentro de las posiciones relativistas, entre los que rechazan la universalidad desde fundamentaciones vinculadas al respeto por la diversidad cultural y las críticas a las posiciones paternalistas (“tiranía de las necesidades”), detrás de las cuales subyacen enfoques que van desde la economía ortodoxa, el liberalismo, el marxismo, críticos del imperialismo cultural, la democracia radical y la sociología fenomenológica (Gough, 2008: 180). Finalmente, desde algunas posiciones, reconocer la existencia de un conjunto de necesidades humanas universales no es incompatible con aceptar que ellas pueden estar vinculadas y /o complementadas con otras necesidades culturalmente definidas.

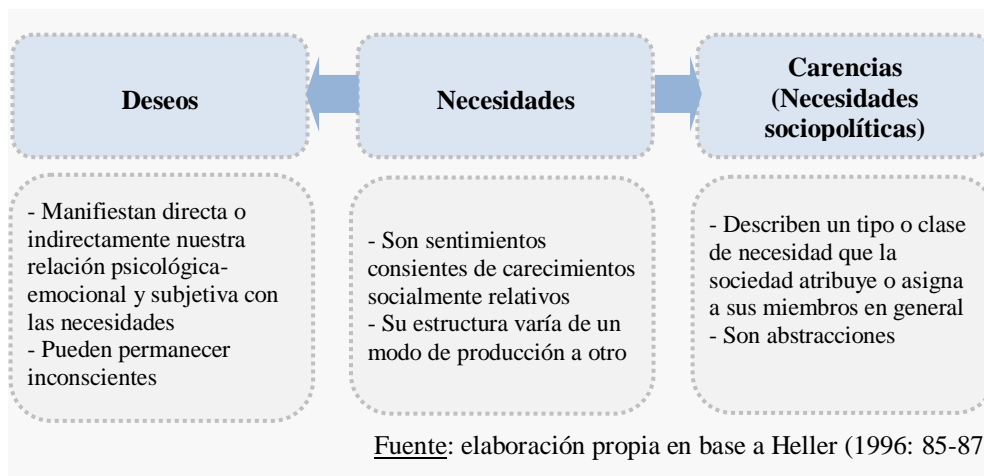
#### 1.1.1.a. Estado del arte de los diferentes enfoques en torno al concepto de necesidad:

Han sido numerosos los autores que han aportado diferentes enfoques en torno al concepto de necesidades, ya en 1943 Maslow formuló una teoría psicológica entendiendo a las necesidades humanas como demandas frente a desequilibrios que buscan ser compensados y que van complejizándose a medida que van alcanzando satisfacción. A partir de esta conceptualización, definió una jerarquía de las necesidades humanas (Groppa, 2004: 1).

Por su parte, Heller (1986), en su análisis acerca de la teoría de las necesidades de Marx, señala que desde la perspectiva marxista se rechaza la concepción economicista de las necesidades ya que tal forma de pensar se deriva directamente del capitalismo. Prefiere entenderlas como categorías histórico-filosóficas, como categorías antropológicas de valor. Queda fuera de lugar -desde este enfoque- clasificarlas en relación a sus objetivaciones, sus actividades, los sentimientos o las pasiones que provocan. Tanto los objetos de las necesidades como la necesidad misma se encuentran para Marx en permanente correlación (Heller, 1986:27).

Heller reconoce a la “necesidad” como una “*categoría social*”, (Heller, 1996:84), entendiendo que hombres y mujeres tienen necesidades en tanto actores y criaturas sociopolíticas, sin embargo plantea que las necesidades son siempre individuales. Define a las necesidades como sentimientos consientes de carecimientos socialmente relativos, los cuales expresan deseos que varían de grupo en grupo (Pereira, 2002: 53) y diferencia tres momentos o aspectos de las mismas: “*las necesidades en cuanto tales, los deseos y las carencias o necesidades sociopolíticas*” (Heller, 1996:86).

Gráfico 1. Aspectos de las necesidades según Heller



Para Max Neef, Elizalde y Hoppenhayn<sup>1</sup> (1986), las necesidades poseen una doble condición existencial: como “*carencia*” y como “*potencialidad*”. Para estos autores, el problema de la necesidad es el problema de la reproducción de la vida, la no satisfacción de las una necesidad lleva a la desintegración del ser humano en un proceso que se desenvuelve al interior de cada persona pero cuya satisfacción, por medio de mecanismos, objetos, puede darse fuera de ella (Max Neef, Elizalde y Hoppenhayn, 1986: 21).

Esta perspectiva hace referencia a la existencia de un “*sistema de necesidades*”, entendiendo que las personas tienen necesidades múltiples e interdependientes. Plantea además la distinción entre necesidades y satisfactores -aportando una nueva perspectiva a la discusión entre universalistas y relativistas- desde este enfoque, las necesidades son ordenadas y universales mientras que los satisfactores son históricos y contextualizados. En este sentido, los autores señalan que “*Las necesidades fundamentales son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos. Lo que cambia, a través del tiempo y de las culturas, es la manera o los medios utilizados para la satisfacción de las necesidades (...)*”

<sup>1</sup> El desarrollo conceptual de Max Neef, Elizalde y Hoppenhayn que aquí se reseña, tiene su origen en la propuesta del Proyecto GPID (Goals, Processes and Indicators of Development Project), iniciado en 1977 bajo la coordinación de Johan Galtung y con el apoyo de la Universidad de las Naciones Unidas. El Proyecto tuvo como misión recrear una estrategia válida para alcanzar el desarrollo humano, superadora del enfoque de necesidades básicas.

*lo que está culturalmente determinado no son las necesidades humanas, sino los satisfactores de esas necesidades”* (Max Neef, Elizalde y Hoppenhayn, 1986 citado por Pelli, 2007: 25). Este enfoque también distingue entre “*bienes*” y “*satisfactores*”, entendiendo a los primeros como los “*medios*” por los cuales los sujetos potencian a los segundos.

Por su parte Doyal y Gough (1991) fundamentan su teoría de necesidades y el desarrollo de su propuesta de definición y especificación de las mismas en dos principios claves: la participación y la liberación. Desde este enfoque, *“la liberación humana ha de estimarse valorando en qué medida se ha producido esa satisfacción”*. (Doyal y Gough, 1991, citados por Pereira, 2002: 81). Para lograr esto último se ha de combinar el derecho a satisfacer las necesidades con el derecho a participar en las decisiones de cómo alcanzar esa realización, donde el papel de la sociedad civil adquiere dimensiones claves.

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

Amartya Sen<sup>2</sup> (1992), por su parte, plantea un “*pasaje de la necesidad a la capacidad*”<sup>3</sup> (Krimpotic, 1999: 75), a partir de un esquema analítico integrado por los “*funcionamientos*” y “*capacidades para funcionar*”, que reflejan la libertad de las personas. El autor plantea la existencia de “*capacidades básicas*” (umbral mínimo para funcionar) a partir de las cuales todo se resume a un orden relativo de valoraciones personales. A diferencia de otros autores que asimilan el concepto de necesidad al de carencia, Sen plantea que su reemplazo por la noción de “*capacidad*” subraya un aspecto potencial.

En este sentido, la satisfacción no se circunscribe a la disponibilidad de bienes y recursos sino a la capacidad de las personas para utilizar los medios legales disponibles en la sociedad. Para Sen, lo que las personas necesitan no son los bienes, sino sus características (Krimpotic, 1999: 77).

En la línea argumental de Sen, pero desde una perspectiva crítica, Nussbaum (1992 y 2000)<sup>4</sup>, desarrolla una “*teoría de las capacidades*” con el “*objetivo de desarrollar un argumento verdaderamente universal en favor de la emancipación humana*”. (Gough, 2007: 178). Si bien rescata de Sen, el concepto de que la pobreza debe ser evaluada en términos de capacidades y no de recursos, a diferencia de este, Nussbaum, como se verá a continuación, avanza en la construcción de una taxonomía de “*capacidades funcionales humanas centrales*”.

De esta primera revisión de los autores que han aportado al desarrollo teórico de las necesidades humanas podemos hacer una primera

---

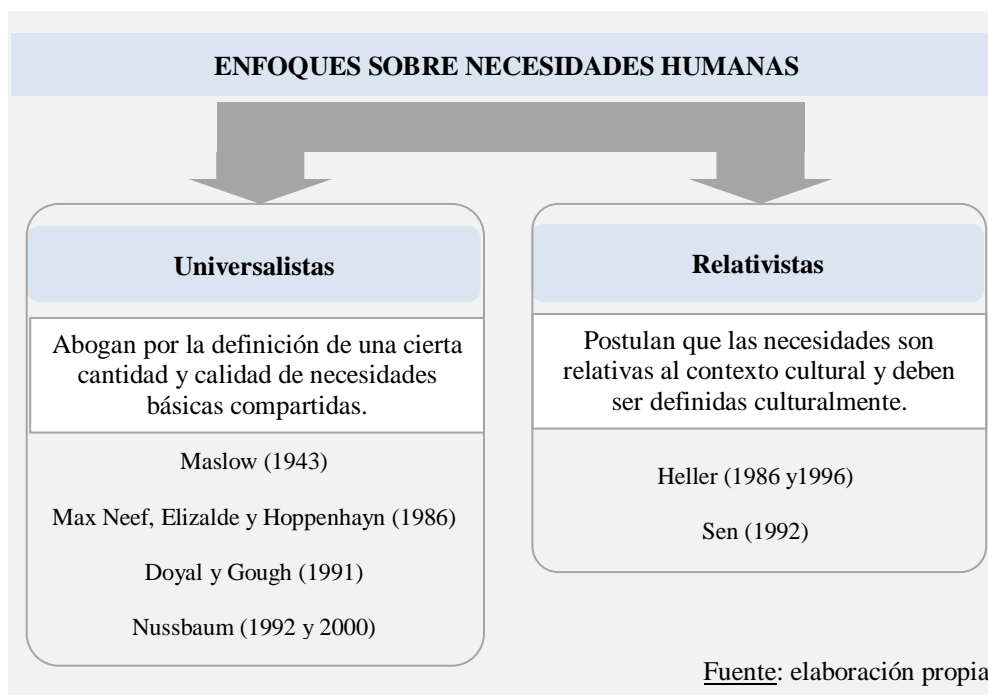
<sup>2</sup> El enfoque de capacidades de Sen constituye la base teórica del paradigma del Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

<sup>3</sup> Cabe señalar que Sen no habla de “*capacity*”, sino de “*capability*”, si bien ambos términos significan capacidad en inglés, el primero se refiere a la habilidad para realizar algo, pero de algún modo ya desarrollada o demostrada, mientras que el concepto de “*capability*” supone más bien una habilidad no desarrollada o efectivamente realizada. La primera es una capacidad actual; la segunda, potencial (Groppa, 2004: 3).

<sup>4</sup> Martha Nussbaum desarrolla su teoría desde un enfoque neoaristotélico, concentrándose explícitamente en las capacidades y opciones de las mujeres, plasmando los principales aportes en: “*Women and Human Development: The Capabilities Approach*”, CUP, 2000.

clasificación, recuperando la primera gran distinción entre los enfoques universales y relativos que se ha señalado precedentemente.

Grafico 2. Principales exponentes teóricos de los dos grandes enfoques sobre las necesidades



A su vez los enfoques relativistas, que tienen como denominador común su rechazo a la posibilidad de la configuración de un concepto universal y objetivo de necesidades sociales, se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Enfoques relativistas de necesidades sociales

Enfoque	Principios que postula
<b>Ortodoxia económica de bienestar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enfoque conservador</li> <li>- Privilegia al Mercado como agencia principal de provisión al consumidor (no al ciudadano) como blanco de satisfacciones</li> <li>- Se fundamenta en dos principios liberales clásicos:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) principio de concepción subjetiva de intereses, y</li> <li>b) principio de la soberanía privada</li> </ul> </li> </ul>
<b>Nueva Derecha</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Expresa una visión esencialista del Mercado (desde el punto de vista moral es considerado superior al Estado)</li> <li>- Considera “<i>peligrosa</i>” la definición estatal de las necesidades básicas colectivas y formas institucionalizadas de satisfacerlas</li> </ul>



<b>Crítica al imperialismo cultural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sostiene que las necesidades varían de grupo en grupo</li> <li>- Las necesidades humanas deben ser definidas por los segmentos sociales específicos que las padecen</li> <li>- Defiende la soberanía de los grupos específicos (mujeres, negros, homosexuales, etc.)</li> </ul>
<b>Visión marxista</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concibe a las necesidades como fenómeno histórico.</li> <li>- Diferentes enfoques: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Heller: prevé un nexo dialéctico entre necesidades “necesarias” y “radicales”</li> <li>b) Marcuse: ve la superación del patrón capitalista de las necesidades sólo a partir de la emergencia radical de “<i>un patrón alternativo</i>”</li> <li>c) Lodziak: apuesta a los efectos perturbadores de la “<i>ideología de oposición</i>” dentro del sistema capitalista.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Demócratas radicales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rechaza la primacía del individualismo y la soberanía de los grupos en la definición de las necesidades</li> <li>- Reclama una reforma democrática radical a partir de la primacía de la sociedad sobre el Estado (es la sociedad quien debe definir las necesidades y sus formas de satisfacción).</li> </ul>
<b>Fenomenológicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entiende a las necesidades como fenómenos socialmente contruidos (esencialmente subjetivas)</li> <li>- La existencia de necesidades refleja la ideología de aquellos que las califican (profesionales, organizaciones y los límites políticos dentro de los cuales operan profesionales y organizaciones)</li> <li>- solo los sujetos (objetos de la política) pueden saber lo que necesitan.</li> </ul>

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

#### 1.1.1.b. Acerca de los tipos de necesidad:

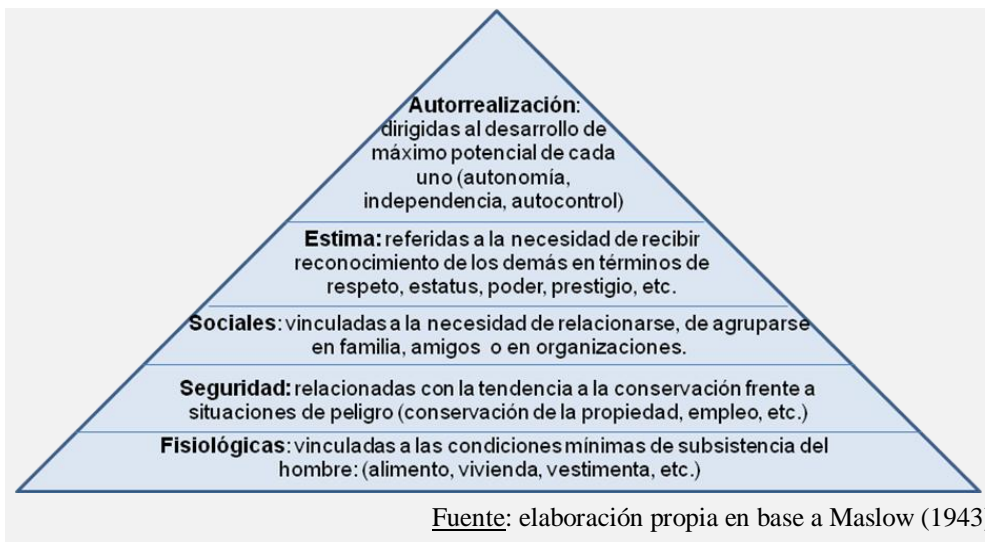
En cuanto a los “tipos de necesidad” varios de los autores ya mencionados, han trabajado –desde los diferentes enfoques (agrupados de manera genérica bajo dos grandes paradigmas: universalistas versus relativistas)- en la distinción o clasificación de las necesidades. A su vez, dentro de las teorías que han avanzado en este sentido, pueden distinguirse algunas - que a riesgo de ser juzgadas de “paternalistas” y de “irrespetuosas de la cultura y la diversidad”<sup>5</sup> por los precursores del relativismo cultural- postulan

<sup>5</sup> Para un desarrollo más exhaustivo de las objeciones a los enfoques universales ver Nusbaum 98-102, en: Molyneux y Razavi (comps.), 2002. “Gender Justice, Development and Rights”. Oxford University Press, Oxford.

taxonomías más desagregadas y mejor resueltas que otras, como se verá más adelante.

Como ya fue señalado, uno de los primeros antecedentes puede encontrarse en Maslow (1943), quien en el marco de su teoría psicológica de las necesidades, definió una jerarquía de las necesidades humanas. Este enfoque postula que conforme se satisfacen las necesidades básicas, los seres humanos desarrollan necesidades y deseos más elevados, que han sido plasmadas en una taxonomía de necesidades en orden jerárquico.

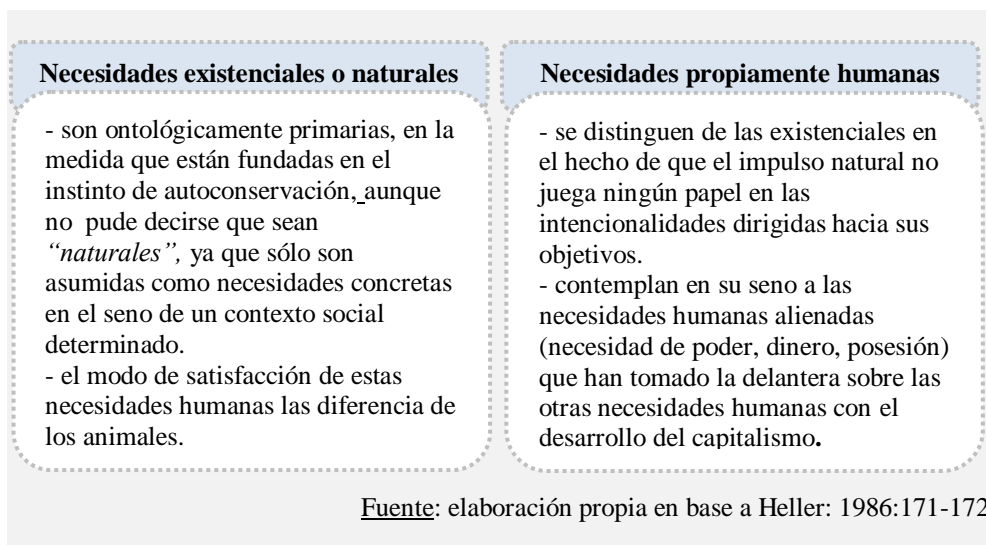
Gráfico 3. Pirámide de las necesidades de Maslow



A pesar de que la teoría de Maslow ha sido vista como superación en relación a las teorías previas sobre la personalidad y la motivación, los conceptos como la "*autorrealización*" resultan algo vagos, como consecuencia, la operatividad de esta teoría fue señalada por varios autores como complicada. No hay ninguna prueba de que cada persona tenga la capacidad de convertirse en un ser "*autorrealizado*". Más aún, Wahba y Bridwell (1976), en una revisión extensa utilizando la teoría de Maslow, encontraron escasas evidencias de que este orden de necesidades fuese así o de que existiera jerarquía alguna.

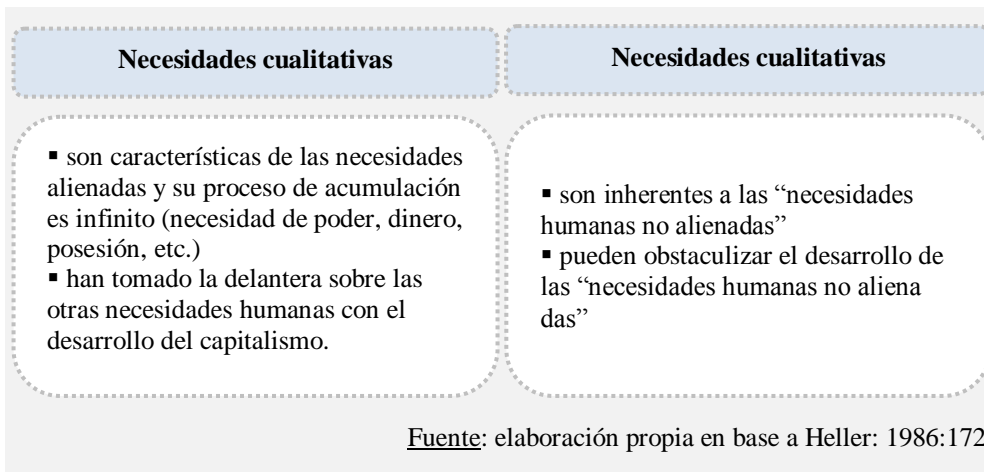
Por su parte, Heller, representante del neomarxismo y defensora del relativismo cultural en relación a la definición de las necesidades, advierte: “no existen necesidades, ni tipos de necesidades aisladas: cada sociedad tiene un sistema de necesidades propio y característico que de ningún modo puede ser determinante para criticar el que corresponde a otra sociedad” (Heller, 1978: 115). Este enfoque, en cuanto postula que las necesidades son producidas socialmente, rechaza de plano la posibilidad de definición de un patrón universal, limitándose al planteo de distinciones genéricas, entre las que se destacan: las “necesidades existenciales” y “necesidades propiamente humanas”, las primeras son desde esta perspectiva, ontológicamente primarias, en la medida que están fundadas en el instinto de autoconservación, aunque no puede decirse que sean “naturales”, ya que sólo son asumidas como necesidades concretas en el seno de un contexto social determinado. Por otro lado, las *necesidades propiamente humanas* se distinguen de las primeras en el hecho de que el impulso natural no juega ningún papel en las intencionalidades dirigidas hacia sus objetivos. A su vez, este último tipo de necesidades contempla en su seno a las “necesidades humanas alienadas” (necesidades de poder, dinero, posesión) que han tomado la delantera sobre las otras necesidades humanas con el desarrollo del capitalismo. (Heller: 1986:170-172).

Gráfico 4. Tipos de necesidades según Heller 1<sup>ra</sup> Clasificación



Otra distinción no menos significativa en Heller, se refiere a la clasificación de las necesidades por su carácter en “cuantitativas” y “cualitativas”, las primeras, son características de las “necesidades alienadas” descritas precedentemente y su proceso de acumulación es infinito, mientras que las segundas son inherentes a las “necesidades humanas no alienadas” y son para Heller -a partir de su reinterpretación de Marx- las que pueden obstaculizar el desarrollo del primer tipo de necesidades. En este sentido, Marx señalaba al comunismo como el proceso social que realizaría la creciente expansión del dominio de las necesidades humanas cualitativas no alienadas sobre las existenciales y las cuantitativas (Heller, 1986:172).

Gráfico 5. Tipos de necesidades según Heller 2<sup>da</sup> Clasificación



En la perspectiva helleriana el “reconocimiento de todas las necesidades humanas” resulta una “*idea reguladora*” fundamental, porque sin ella no se puede efectuar el reconocimiento de la dignidad humana ni el ejercicio de la democracia radical. Consecuentemente, Heller se opone a las categorías de “verdadero” o “falso” aplicadas a las necesidades y a la definición de las mismas restringida a un sistema social institucionalizado que se arroga el derecho de hacer esta selección (Heller, 1986).

Uno de los aportes más significativos de Marx ha sido el concepto de “necesidades radicales”. Siguiendo a Heller en su análisis de la teoría

marxista, este tipo de necesidades no se integran al capitalismo y se desarrollan en forma contradictoria dentro de ese modo de producción con el objetivo de superar la estructura de “*necesidades necesarias*” del orden burgués. En este sentido para Heller, las “*necesidades radicales*” son indispensables para realizar la “*revolución*”, pero estas solo pueden convertirse en motor del cambio, en la medida que la clase obrera (sujeto de la revolución en términos de Marx) haya alcanzado conciencia de su misión (Heller, 1986: 179).

Por otro lado, Heller plantea que la “*conciencia de clase*” adecuada a la “*misión*” no puede desarrollarse sin la superación del sistema burgués de vida, consecuentemente no se desarrollan tampoco las “*necesidades radicales*” imprescindibles para la superación. Este círculo vicioso solo podría romperse desde esta perspectiva, a partir de la revolución del modo de vida en todos sus aspectos y la formación de una nueva estructura de necesidades. Aunque cabe señalar que en este punto, la misma Heller se pregunta si no es “*pura utopía*” un programa de este tipo (Heller, 1986:180).

Por su parte, Max Neff, Elizalde y Hoppenhayn (1986) también realizan - como ya fue señalado- una distinción entre las “*necesidades*”, los “*satisfactores*”, los “*bienes*” y los “*medios*”. Estos autores entienden que las necesidades humanas se diferencian epistemológica y metodológicamente de los satisfactores de esas necesidades (Max Neff, Elizalde y Hoppenhayn, 1986: 16-17)

Gráfico 6. Tipos de necesidades según Max Neff, Elizalde y Hoppenhayn (1986)

Necesidades humanas fundamentales	Satisfactores
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ son pocas, delimitadas y clasificables</li> <li>▪ son las mismas en todas las culturas y en todos los tiempos.</li> <li>▪ combinan dos criterios posibles de división (categorías existenciales y categorías axiológicas). Lo que permite reconocer: las necesidades de Ser, Tener, Hacer y Estar; y las necesidades de Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación, Identidad y Libertad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ cambian a través del tiempo y de las culturas.</li> <li>▪ son la manera o los medios utilizados para la satisfacción de las necesidades.</li> <li>▪ no existe una correspondencia unívoca entre necesidades y satisfactores.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia en base a Krimpotic (1999:28-41)

A partir de esta distinción, señalan que la creencia tradicional acerca de que las necesidades humanas tienden a ser infinitas, que cambian constantemente, que varían de una cultura a otra y que son diferentes en cada período histórico, es incorrecta ya que son producto de un error conceptual. Para estos autores, los que cambian son los satisfactores y los bienes, los primeros tienen una doble trayectoria, modificándose al ritmo de la historia y diversificándose de acuerdo a las culturas y las circunstancias, mientras que los segundos presentan una triple trayectoria: se modifican a ritmos coyunturales, por una parte; y, por la otra, se diversifican de acuerdo a las culturas; y dentro de estas, se transforman de acuerdo a los diferentes estratos sociales (Max Neff, Elizalde y Hoppenhayn, 1986: 23).

Como ya fue señalado, este enfoque entiende a las necesidades humanas fundamentales como parte de un sistema, es decir, plantea que las mismas están interrelacionadas e interactúan entre sí. En este sentido, si bien se descarta la idea propuesta por Maslow (1943) de que las necesidades conforman una jerarquía rígida y que son infinitas y progresivas, se postula la necesidad de reconocer un umbral pre-sistema, por debajo del cual el apremio por satisfacer una determinada necesidad llega a asumir

características de urgencia absoluta (Max Neff, Elizalde y Hoppenhayn, 1986: 30).

En coincidencia con Sen, los autores postulan que concebir las necesidades tan sólo como carencias implica restringirlas a lo puramente fisiológico o subjetivo, que es precisamente el ámbito en que una necesidad asume con mayor fuerza y claridad la sensación de "falta de algo". Sin embargo, en la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidades y, más aún, pueden llegar a ser recursos. Por ejemplo: la necesidad de participar es potencial de participación, tal como la necesidad de afecto es potencial de recibir afecto pero también de darlo (Krimpotic, 1999: 28-41).

En pos de elaborar una teoría de las necesidades para el desarrollo, Max Neff, Elizalde y Hoppenhayn (1986) plantearon la exigencia de construir una taxonomía de necesidades humanas que sirviese como instrumento de política y de acción. A partir de una primera clasificación de las necesidades en ontológicas y axiológicas, proponen una matriz con nueve necesidades básicas conectadas axiológicamente con cuatro categorías de satisfacción de necesidades. Las nueve necesidades fundamentales son: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad. Las cuatro categorías correspondientes al nivel de las satisfacciones son: ser, tener, hacer e interacción. Siguiendo el esquema se obtiene una matriz de 36 campos en donde a los satisfactores positivos se contraponen los pseudosatisfactores o satisfactores inhibidores que ofrecen una falsa satisfacción (Max Neff, Elizalde y Hoppenhayn, 1986: 25-30).

Siguiendo esta propuesta, es posible clasificar las necesidades de acuerdo a diferentes criterios. Si se considera el tipo de medios con que pueden ser satisfechas se obtienen dos categorías: las necesidades del ser (no pueden ser satisfechas directamente con bienes materiales y apuntan a la autorrealización, crecimiento personal y social de las personas) y las

necesidades del poseer (posibles de satisfacer primordialmente con bienes materiales). Si en cambio si adopta un criterio axiológico, considerando a las necesidades como potencialidades humanas, pueden incluirse en dicha categorización a las nueve necesidades ya citadas. Si las categorías son existenciales las necesidades se agruparían en cuatro categorías: ser, tener, hacer o estar.

Gráfico 7. Tipos de necesidades ontológicas según Max Neef, Elizalde y Hoppenhayn

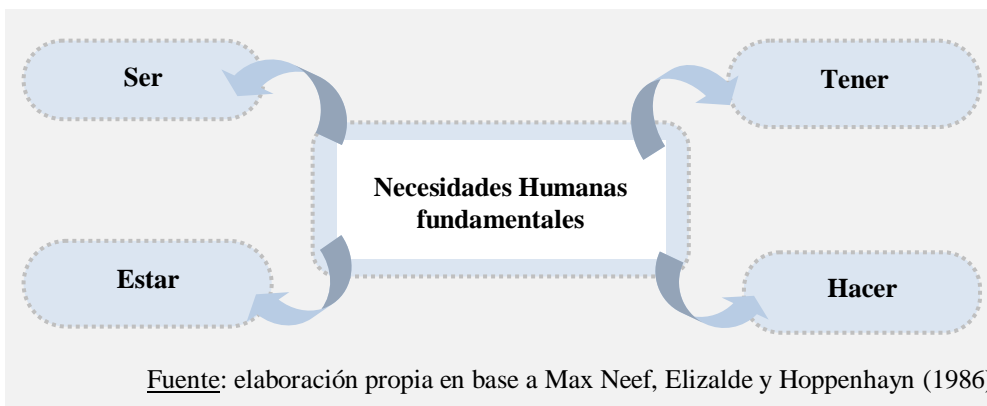
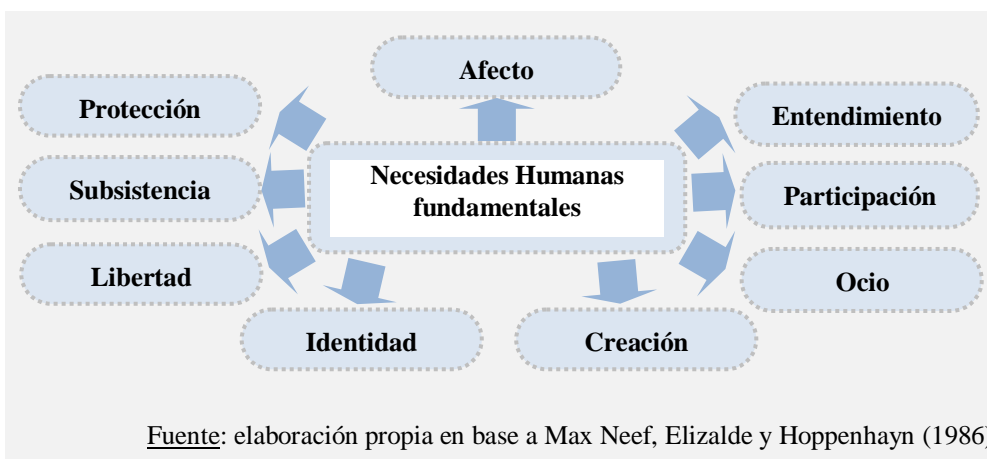


Gráfico 8. Tipos de necesidades axiológicas según Max Neef, Elizalde y Hoppenhayn





Cuadro 2. Matriz de necesidades de Max Neef, Elizalde y Hoppenhayn

Necesidades s/categorías existenciales Necesidades s/ categorías axiológicas	SER	TENER	HACER	ESTAR
<b>SUBSISTENCIA</b>	1.salud física y mental, equilibrio, solidaridad, humor, adaptabilidad	2. alimentación, abrigo, trabajo	3. alimentar, procrear, descansar, trabajar	4.entorno vital, entorno social
<b>PROTECCIÓN</b>	5. cuidado, adaptabilidad, autonomía, equilibrio, solidaridad	3. sistemas de seguros, de salud, de ahorro, seguridad social, legislaciones, derechos, familia, trabajo	7. cooperar, prevenir, planificar, cuidar, curar, defender	8. entorno vital, entorno social, morada
<b>AFEECTO</b>	9. autoestima, solidaridad, respeto, tolerancia, generosidad, receptividad, pasión, voluntad, sensualidad, humor	10. amistades, parejas, familia, animales domésticos, plantas, jardines	11. hacer el amor, acariciar, expresar emociones, compartir, cuidar, cultivar, apreciar	12. privacidad, intimidad, hogar, espacios de encuentro
<b>ENTENDIMIENTO</b>	13. conciencia crítica, receptividad, curiosidad, asombro, disciplina, intuición, racionalidad	14. literatura, maestros, método, políticas educacionales, políticas comunicacionales	15. investigar, estudiar, experimentar, educar, analizar, meditar, interpretar	16. ámbitos de formación, escuelas, universidades, academias, agrupaciones comunitarias, flia.
<b>PARTICIPACIÓN</b>	17. adaptabilidad, receptividad, solidaridad, disposición, convicción, entrega respeto, pasión, humor	18. derechos, responsabilidades, obligaciones, atribuciones, trabajo	19. afiliarse, cooperar, proponer, compartir, discrepar, acatar, dialogar, acordar, opinar	20. ámbitos de interacción participativa, partidos, asociaciones, iglesias, comunidades vecinales, flias.
<b>OCIO</b>	21. curiosidad, receptividad, imaginación, despreocupación, humor, tranquilidad, sensualidad	22. juegos, espectáculos, fiestas, calma	23. divagar, abstraerse, soñar, añorar, fantasear, evocar, relajarse, divertirse, jugar	24. privacidad, intimidad, espacios de encuentro, tiempo libre, ambientes, paisajes
<b>CREACIÓN</b>	25. pasión, voluntad, intuición, imaginación, audacia, racionalidad, autonomía, inventiva, curiosidad	26. habilidades, destreza, métodos, trabajo	27. trabajar, inventar, construir, idear, componer, diseñar, interpretar	28. ámbitos de producción y retroalimentación, talleres, agrupaciones, audiencias, espacios de expresión, libertad temporal
<b>IDENTIDAD</b>	29. pertenencia, coherencia, diferenciación, autoestima, asertividad	30. símbolos, leguajes, hábitos, costumbres, grupos de referencia, sexualidad, valores, roles, normas, memoria histórica, trabajo	31.comprometerse, integrarse, confrontarse, definirse, conocerse, reconocerse, actualizarse, crecer	32. sociorritmos, entornos de cotidianidad, ámbitos de pertenencia, etapas madurativas
<b>LIBERTAD</b>	33. autonomía, autoestima, voluntad, pasión, asertividad, apertura, tolerancia determinación, audacia, rebeldía,	34. igualdad de derechos	35. discrepar, optar, arriesgar diferenciarse, conocerse, asumirse, desobedecer, meditar	36. plasticidad espacio- temporal

Fuente: Max Neef, Elizalde y Hoppenhayn (1986: 26)

En base a la taxonomía propuesta, los autores realizan una serie de aclaraciones significativas: por un lado, se plantea que cada necesidad puede ser satisfecha a niveles diferentes y variables, más aún, cada necesidad puede satisfacerse intra, inter o extrahumanamente, es decir: en relación con uno mismo, en las interacciones con los demás o interactuando con el medio ambiente. Por otro lado, se reconoce que la matriz no agota los tipos de satisfactores posibles.

Cuadro 3. Tipos de satisfactores según Max Neff

Satisfactores	Definición	Supuesto satisfactor	Necesidad que pretende satisfacer	Necesidades que imposibilita satisfacer
Violadores	Son elementos de efecto paradójal, aplicados con el pretexto de satisfacer una determinada necesidad, no sólo aniquilan la posibilidad de satisfacción en un corto plazo, sino que imposibilitan la satisfacción adecuada de otras necesidades.	Armamentismo	Protección	Subsistencia, afecto, participación, libertad
		Exilio		Afecto, participación, libertad, identidad
		Censura		Entendimiento, participación, ocio, libertad, identidad, creación
Pseudo-satisfactores	Estimulan una falsa sensación de satisfacción de una necesidad determinada. Pueden aniquilar la posibilidad de satisfacción de las necesidades que originalmente apuntan. Son inducidos a través de la propaganda u otros medios de persuasión.	Sobreexplotación de recursos naturales	Subsistencia	/
		Democracia formal	Participación	
		Prostitución	Afecto	
		Limosna	Subsistencia	
		Modas	Identidad	
Inhibidores	Son aquellos que por el modo en que satisfacen una necesidad dificultan seriamente la posibilidad de satisfacer otras necesidades. Se hayan ritualizados, suelen emanar de hábitos arraigados.	Paternalismo	Protección	Entendimiento, participación, libertad, identidad
		Aula autoritaria	Entendimiento	Participación, creación, identidad, libertad
		Televisión comercial	Ocio	Entendimiento, identidad, creación
Singulares	Son aquellos que apuntan a la satisfacción de una sola necesidad siendo neutros respecto a la satisfacción de otras necesidades. Son característicos de los planes y programas de desarrollo, cooperación y asistencia. Son institucionalizados.	Programa de suministro de alimentos	Subsistencia	/
		Voto	Participación	
		Espectáculos deportivos	Ocio	
		Regalos	Afecto	
Sinérgicos	Son aquellos que por la forma en que satisfacen una determinada necesidad estimulan y contribuyen a la satisfacción de otras necesidades. Son contrahegemónicos, revierten racionalidades dominantes.	Lactancia materna	Subsistencia	Protección, afecto, identidad
		Educación popular	Entendimiento	Protección, participación, creación, libertad, identidad
		Juegos didácticos	Ocio	Entendimiento, creación

Fuente: Max Neef, Elizalde y Hoppenhayn (1986)

Finalmente, en relación a la propuesta reseñada, cabe señalar que -en los propios términos de Max Neef, Elizalde y Hoppenhayn (1986)- la taxonomía diseñada debe considerarse como provisoria, abierta y sujeta a cambios.

Para Doyal y Gough (1991) la definición de una cierta cantidad y calidad de necesidades básicas compartidas por todos, operaría como límite al relativismo predominante. En base a esta afirmación, proponen una primera distinción entre “*necesidades básicas*”<sup>6</sup> y “*necesidades intermedias*”. Las primeras son entendidas como precondiciones universales: “*salud física*” y “*autonomía de agencia*”<sup>7</sup>, y en un segundo nivel, la “*participación crítica*”<sup>8</sup>, que requiere para su realización de “*autonomía crítica*”. Por su parte, las *necesidades intermedias* son conceptualizadas como las características universales de los satisfactores que contribuyen a mejorar la salud física y la autonomía y se agrupan en 11 categorías (Gough, 2003:23-27).

De manera coincidente con los desarrollos teóricos de Max Neef, Elizalde y Hoppenhayn (1986), Doyal y Gough (1991) plantean que las necesidades son universales mientras que los satisfactores son variables (bienes, servicios, actividades y relaciones que satisfacen necesidades en contextos particulares). Estos contextos si varían en tiempo y espacio (Doyal y Gough, 1991, citados por Gough, 2003: 23).

El desarrollo de la categoría teórica de “*necesidades intermedias*” y la distinción entre las necesidades y los satisfactores permite a Doyal y Gough respetar la diversidad cultural y contextual desde un enfoque universal de las necesidades. En este sentido Gough (2003) señala que la identificación

---

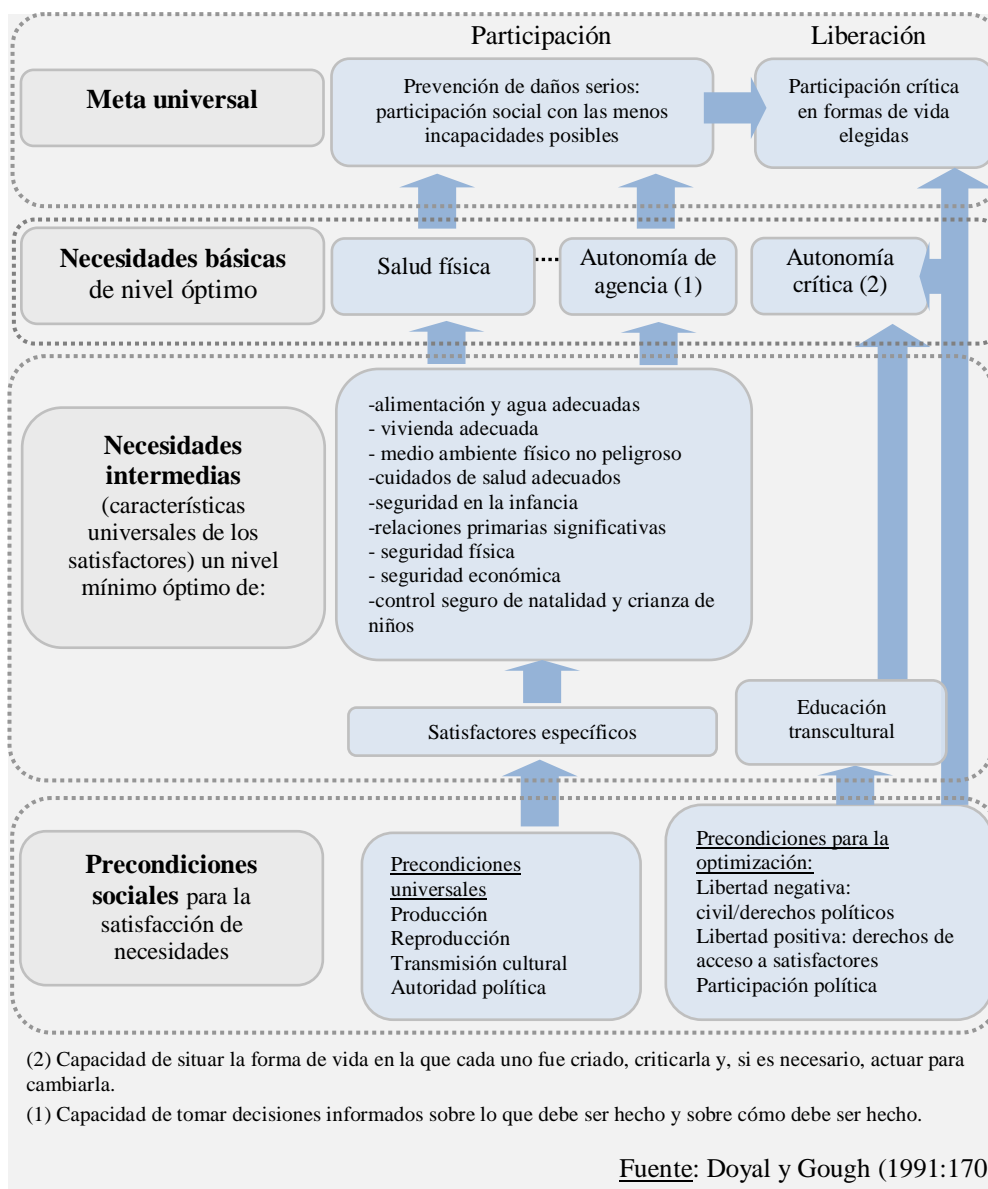
<sup>6</sup> Las necesidades básicas consisten en las precondiciones universales que permiten la participación en la propia forma de vida. (Gough, 2003: 23). La definición de las mismas se sustenta en Kant quien postula que para que los individuos actúen y sean responsables deben tener capacidad mental y física para hacerlo (Doyal y Gough, 1991, citados por Groppa, 2004:7).

<sup>7</sup> La autonomía de agencia es la capacidad de tomar decisiones informados sobre lo que debe ser hecho y sobre cómo debe ser hecho (Gough, 2003: 23).

<sup>8</sup> La participación crítica se refiere a la capacidad de situar la forma de vida en la que uno fue criado, criticarla, y si fuera necesario, actuar para cambiarla (Gough, 2003: 23).

de las características universales de los satisfactores, permite cubrir la brecha entre necesidades universales y satisfactores variables (Gough, 2003: 23).

Gráfico 9. Matriz de necesidades y satisfactores de Doyal y Gough (1994)



El esquema propuesto por Doyal y Gough, responde a un esfuerzo teórico-metodológico por avanzar - a diferencia de otros autores que si bien plantean la distinción entre necesidades y satisfactores no preponen taxonomía alguna - en la formulación de un patrón universal que toma los

recaudos teóricos, a partir del desarrollo de categorías como las “*necesidades intermedias*”, en pos de no convertirse en una “*dictadura de las necesidades*”.

Por su parte, Sen propone una distinción entre las “*capacidades*”, los “*funcionamientos*” o realizaciones y los “*bienes primarios*”. El primer concepto se refiere a las opciones asequibles a una persona entre las cuales puede elegir lo que razonablemente valora, los funcionamientos son las realizaciones o logros (capacidades de ser o hacer elegidas por cada individuo), mientras que los bienes primarios son convertidos -mediante su uso - en algo valorado. Este factor de conversión depende a su vez de las capacidades y situación de las personas (Sen, 1987, 1992, 1997, 2000, Sen y Foster, 2003 citados por Groppa, 2004: 3).

Un aporte significativo de las distinciones propuestas por Sen, radica en la prioridad conceptual que le otorga a las características que los bienes poseen y que los tornan necesarios, este supuesto permite pensar en un conjunto de alternativas (variados modos de satisfacer una necesidad) entre las que el sujeto puede elegir (Krmpotic, 2002:76).

A pesar de estas posibilidades que dejaría abiertas el desarrollo teórico de Sen - a diferencia de las propuestas teóricas de Doyal y Gough y Max Neff - este autor nunca formuló un elenco exhaustivo de capacidades ni las justificó materialmente, en virtud de contar con un criterio general de evaluación, a pesar de que en sus escritos se mencionan numerosos ejemplos de capacidades. Tal paso fue evitado de manera explícita, aduciendo que dicha evaluación debe ser singular en cada cultura, y que todo indicador o lista debería ser confeccionada mediante debate público, de otro modo se caería en una nueva forma de colonialismo, cuestión que Sen considera contradictorio con el objetivo último de libertad que sustenta todo su enfoque (Groppa, 2004: 3-7).

Por su parte, Nussbaum (2002), que si bien desarrolla una propuesta teórica de las necesidades muy vinculada a la de Sen (Gough, 2007: 178), propone, a diferencia de este, un elenco de capacidades básicas con las que debería contar todo ser humano<sup>9</sup>, el cual debería servir de fundamento a “*principios básicos que las garantías constitucionales deberían suscribir*” en cualquier nación del mundo<sup>10</sup> (Nussbaum, 2002: 112).

La taxonomía de Nussbaum está integrada por 10 capacidades humanas básicas que se explicitan el cuadro 3. En el conjunto reconoce a dos de ellas como “*fundamentales*” por ser estructurantes del resto de las capacidades, estas son la “*afiliación*” y la “*razón práctica*” (Nussbaum, 2002: 120-123).

Cuadro 4. Taxonomía de capacidades básicas de Nussbaum (2002)

Capacidades básicas	
1. Vida	Ser capaces de vivir una vida humana de duración normal, sin morir prematuramente o antes de que la vida se reduzca a algo que no merezca la pena vivir.
2. Salud corporal	Ser capaces de gozar de buena salud, incluyendo la salud reproductiva, estar adecuadamente alimentado y tener una vivienda adecuada.
3. Integridad corporal	Ser capaces de moverse libremente de un lugar a otro; que los límites físicos propios sean considerados soberanos, es decir, poder estar a salvo de asaltos, incluyendo violencia sexual, abusos sexuales infantiles y violencia de género; tener oportunidades para disfrutar la satisfacción sexual y la capacidad de elección en la reproducción.
4. Sentidos, imaginación y pensamiento	Ser capaces de utilizar los sentidos, de imaginar, pensar y razonar, y de poder hacer estas cosas de una forma realmente humana, es decir, informada y cultivada gracias a una educación adecuada, que incluye (pero no está limitada a) el alfabetismo y una formación básica matemática y científica. Ser capaces de hacer uso de la imaginación y el pensamiento para poder experimentar y producir obras auto-expresivas, además de participar en acontecimientos elegidos personalmente, que sean religiosos, literarios o músicos, entre otros. Ser capaces de utilizar la mente de maneras protegidas por las garantías a la libertad de expresión, con respeto a la expresión política, artística y de culto religioso. Ser capaces de buscar el sentido propio de la vida de forma individual. Ser capaces de disfrutar de experiencias placenteras y de evitar daños innecesarios.

<sup>9</sup> Esta taxonomía puede compararse con el modelo jerárquico de las necesidades humanas de Doyal y Gough (1994), tal es así que el mismo Gough en un texto de su autoría, denominado “El enfoque de las capacidades de M. Nussbaum: un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas” se dedica a exponer los puntos en común de ambos enfoques (Gough, 2007: 177-202).

<sup>10</sup> La teoría de las capacidades de Nussbaum intenta fundamentar la universalidad de su propuesta en dos niveles: por un lado, tomando como base el desarrollo de las virtudes por Aristóteles y el imperativo categórico kantiano; por otro, apelando a experiencia de diálogo intercultural que realizó en la India entre 1997 y 1998 (Groppa, 2004:11).

5. Emociones	Ser capaces de tener vínculos afectivos con cosas y personas ajenas a nosotros mismos; amar a los que nos aman y nos cuidan y sentir pesar ante su ausencia; en general: amar, sentir pesar, añorar, agradecer y experimentar ira justificada. Poder desarrollarse emocionalmente sin las trabas de los miedos y ansiedades abrumadores, ni por casos traumáticos de abusos o negligencias.
6. Razón práctica	Ser capaces de formar un concepto del bien e iniciar una reflexión crítica respecto de la planificación de la vida. (Esto supone la protección de la libertad de conciencia).
7. Afiliación	A) Ser capaces de vivir con otros y volcados hacia otros, reconocer y mostrar interés por otros seres humanos y comprometerse en diversas formas de interacción social; ser capaces de imaginar la situación del otro y tener compasión hacia esta situación; tener la capacidad tanto para la justicia como para la amistad. (Esto implica proteger instituciones que constituyen y alimentan tales formas de afiliación, así como la libertad de asamblea y de discurso político). B) Teniendo las bases sociales del amor propio y de la no humillación, ser capaces de ser tratados como seres dignos cuyo valor es idéntico al de los demás. Esto implica, como mínimo, la protección contra la discriminación por motivo de raza, sexo, orientación sexual, religión, casta, etnia u origen nacional. En el trabajo, poder trabajar como seres humanos, ejercitando la razón práctica y forjando relaciones significativas de mutuo reconocimiento con otros trabajadores.
8. Otras especies	Ser capaces de vivir interesados y en relación con los animales, las plantas y la naturaleza.
9. Capacidad para jugar	Ser capaces de reír, jugar y disfrutar de actividades de ocio.
10. Control sobre el entorno de cada uno	A) Político. Ser capaces de participar eficazmente en las decisiones políticas que gobiernan nuestras vidas; tener derecho de participación política junto con protección de libertad de expresión y asociación. B) Material. Ser capaces de poseer propiedades (tanto tierras como bienes muebles) en términos de oportunidad real; tener derechos sobre la propiedad en base de igualdad con otros; tener el derecho de buscar un empleo sobre bases iguales a las de los otros, ser libres de registros y embargos injustificados.

Fuente: elaboración propia en base a Nussbaum 2002, citada por Gough, 2007: 182-184.

En relación a las capacidades identificadas en la taxonomía, Nussbaum, sostiene que se trata de componentes separados, cualitativamente distintos, no existiendo negociación o compensación posible entre distintos ítems (Nussbaum, 2002 citada por Groppa, 2004: 14).

#### 1.1.1.c. La dimensión social de las necesidades:

Otros aportes que han nutrido en los últimos años el debate sobre las capacidades, están vinculados a las críticas suscitadas por un supuesto

“*sesgo individualista*” de algunos de los enfoques reseñados precedentemente, y han dado lugar al surgimiento de diversas propuestas teóricas que pretenden superar las limitaciones detectadas, a partir de la incorporación de la dimensión colectiva del bienestar. Estos desarrollos - a decir de sus precursores- ofrecerían las bases para elaborar estrategias de desarrollo humano cuyo objetivo sea la consecución de logros de desarrollo humano colectivo (Dubois Migoya, 2008: 35).

En este sentido, algunos autores (Robeyns, 2004; Neuhouser, 2005) entienden que el enfoque de las capacidades - desarrollado inicialmente por Sen desde una perspectiva fundada en el individualismo ético<sup>11</sup>- permitiría integrar la dimensión colectiva o social<sup>12</sup>, en la medida que la propuesta sea comprendida como un marco que puede completarse y enriquecerse con otros aportes.

Por otro lado, otro grupo de detractores del tratamiento deficiente de la dimensión colectiva del bienestar del enfoque de capacidades de Sen - Nelson (2004), Gasper y Van Staveren (2003) y Nussbaum (2002 y 2003)- ponen en tela de juicio la asimilación del concepto de capacidad al de libertad que propone Sen en su obra más reciente. Por una parte, Nelson señala que la concepción de libertad, Sen olvida una cuestión central de la condición humana como es la afiliación, sin la que no puede entenderse adecuadamente la libertad. Por otra parte, Gasper y Van Staveren plantean como necesaria una fuerte caracterización pluralista de las capacidades, el bienestar y los valores, junto a una más precisa clarificación de los aspectos sustantivos y distintivos de la libertad. Finalmente, Nussbaum elabora una propuesta en la que, además de recoger esas críticas, propone la necesidad

---

<sup>11</sup> El individualismo ético postula que los individuos y sólo los individuos son las unidades últimas de la preocupación moral. En este sentido siguiendo a Robeyns (2004), el enfoque de capacidades debe definirse como una teoría ética individualista en cuanto su punto de partida son los funcionamientos y las capacidades, y ambos son propiedades de las persona (Robeyns: 2004, citada por Dubois Migoya, 2008: 40).

<sup>12</sup> Para Robeyns, Sen -al menos teóricamente- tiene en cuenta las relaciones sociales y las limitaciones y oportunidades que representan las estructuras sociales sobre las personas (Robeyns: 2004, citada por Dubois Migoya, 2008: 40).



de una conceptualización del bienestar que sea el objetivo de la justicia social<sup>13</sup> (Dubois Migoya, 2008: 42-50).

En esta línea argumentativa, Gasper (2002) advierte, que si bien Sen reconoce que la capacidad de una persona depende de varios factores, que incluyen las características personales y los “*arreglos sociales*” (Sen, 1998:58), no formula categorías teóricas que permitan integrar las “*dimensiones relacionales*” (Dubois Migoya, 2008: 35), y para perfeccionar dicho punto propone hablar de “*capacidades-S*” (por skills, habilidades, y substantive, sustantivas) y “*capacidades-O*” (por opciones y oportunidades) (Gasper, 2002).

Doyal y Gough (1991) integran a su enfoque teórico el carácter social de las necesidades, contemplando dentro de la taxonomía descripta precedentemente, las denominadas “*precondiciones societales*” (Ver gráfico 9 Pág. 27), vinculadas a una serie de dimensiones de la vida: producción, reproducción, transmisión cultural y sistema de autoridad<sup>14</sup> (Pereira, 2002: 87-88).

Por su parte Nussbaum (2002), propone distinguir entre “*capacidades básicas, internas y combinadas*”. Las capacidades internas se refieren a aquellos estados personales que son “*suficientes para el ejercicio de las funciones requeridas*”, las capacidades combinadas son capacidades internas combinadas con “*las condiciones externas apropiadas*” para el ejercicio de la función (Groppa, 2004: 6).

---

<sup>13</sup> Para un desarrollo más completo véase Dubois Migoya (2008: 35-63).

<sup>14</sup> Son 4 las precondiciones planteadas por Doyal y Gough (1991): Producción hace referencia al hecho de que toda sociedad debe producir suficientes recursos para asegurar a todos sus miembros niveles básicos de salud física y autonomía; Reproducción, implica que toda sociedad debe asegurar un adecuado nivel de reproducción biológica y de socialización de los niños; Transmisión Cultural, significa que toda sociedad debe asegurar a la población la transmisión de conocimientos y valores necesarios a la producción y reproducción social; y finalmente, Sistema de Autoridad refiere a la necesidad de institución y legitimación social de algún tipo de sistema de autoridad que garantice la adhesión y respeto a las reglas que institucionalizarán derechos y deberes (Pereira, 2002: 88).

En la misma dirección, pero con un mayor compromiso por incluir aportaciones teóricas bajo las cuales cabe incluir la dimensión social como parte misma del bienestar a valorar (no como meros instrumentos o medios), Dubois Migoya (2008) propone revisar la adecuación de conceptos ya existentes como los de “*Bienes Públicos*” y de “*Capital Social*”<sup>15</sup> y aprovecharlos en la construcción de una teoría de las necesidades que supere sesgos individualistas, en cuanto sean compatibles con el desarrollo humano (Dubois Migoya, 2008: 50-54; 61).

Finalmente, en relación a la consideración de la dimensión social en el enfoque de capacidades, otros autores (Stewart, 2005; Ibrahim, 2006; Deneulin, 2006), desarrollan propuestas que contemplan el desarrollo de nuevas categorías teóricas. Stewart (2005) plantea la existencia de “*capacidades grupales*” definidas como el promedio de las capacidades de los individuos que forman el grupo. Para Ibrahim (2006), esta nueva categoría no puede entenderse como una mera agregación de capacidades individuales, sino que tiene entidad propia y diferenciada, desde su enfoque, las “*capacidades grupales*” son las generadas a través del compromiso que las personas asumen en la acción colectiva para conseguir el tipo de vida que consideran valiosa. Por su parte, Deneulin (2006) introduce dos categorías conceptuales para integrar la dimensión colectiva: las “*estructuras de vida común*” para designar a los bienes colectivos y la “*agencia socio-histórica*”, que le permite confrontar la “*agenda individual*” con las limitaciones y posibilidades que ofrece la realidad histórica (Dubois Migoya, 2008: 58-60).

---

<sup>15</sup> Si bien se reconoce el surgimiento de estos conceptos, en el marco de otros enfoques no relacionados con el enfoque del desarrollo humano sustentado en la teoría de capacidades de Sen, para Dubois Migoya, son evidentes algunas de vinculaciones. Desde esta perspectiva resultan “*bienes colectivos*” aquellos que son centrales para el bienestar de las personas individuales, y entiende al “*capital social*” como un compromiso compartido de valores sociales que se expresan en la cantidad y calidad de las relaciones sociales, que exige la dimensión interpersonal. Dubois Migoya (2008: 51-54).

#### 1.1.1.d. Algunas precisiones para un marco interpretativo propio:

A modo de cierre de esta revisión inicial sobre las necesidades humanas, resulta necesario precisar algunas posiciones y conceptos que forman parte del marco interpretativo propio de este trabajo.

En primer lugar, siguiendo a Pereira, puede señalarse que el largo y profuso debate en torno a las necesidades y los diversos abordajes reseñados pueden agruparse en una primera instancia, en dos grandes polaridades, por un lado, las que identifican las necesidades básicas con los estados subjetivos y relativos de carencias, y por otro, las que entienden a las necesidades como un fenómeno objetivo, posible de ser generalizado (Pereira, 2002:47). A su vez, dentro de los autores que promueven la definición de necesidades universales (Maslow, 1943; Max Neef, Elizalde y Hoppenhayn, 1986; Doyal y Gough, 1991; Nussbaum, 1992 y 2000, entre otros), algunos han avanzado, tal como se ha visto, en el desarrollo de taxonomías más desagregadas con base conceptual en la perspectiva de los derechos humanos.

En este trabajo se pretende analizar el fenómeno del proceso de configuración de las necesidades que sustenta la política habitacional en el caso de estudio, desde un tercer enfoque – que si bien puede reconocer su génesis en los aportes teóricos de Doyal y Gough (1991) y Gough (2003) al referirse a las *“precondiciones de procedimientos o políticas”*<sup>16</sup>- su conceptualización no ha sido aún desarrollada.

---

<sup>16</sup> Doyal y Gough (1991) identifican tres precondiciones para definir las necesidades humanas: 1) una forma de identificar racional y colectivamente las necesidades, aprovechando en parte las últimas contribuciones del conocimiento científico; 2) un medio para utilizar el conocimiento empírico de las personas en su vida cotidiana; y 3) la resolución democrática e informada de los inevitables desacuerdos que resultarán de las dos aproximaciones (Gough, 2003: 25).

Gráfico 10. Construcción de un enfoque propio sobre las necesidades habitacionales



Este tercer enfoque, como se verá más adelante, concibe que una política habitacional integral a la cual adhiere este trabajo, requiere como sustento conceptual de una teoría de las necesidades que contemple el equilibrio entre la universalidad y la particularidad.

Otras discusiones se han dado en torno a la utilización de los conceptos de “necesidades” versus “capacidades” (Sen, 1992 y Nussbaum, 1992 y 2000), la distinción entre “necesidades”, “satisfactores”, (Max Neef, Elizalde y Hoppenhayn, 1986), “funcionamientos”, “medios” “necesidades intermedias” o “características universales de los satisfactores” (Doyal y Gough, 1991). En esta investigación, se considera que el concepto de “necesidades” se ajusta más adecuadamente al encuadre conceptual propio de este trabajo, aunque se recuperan de los aportes teóricos citados, el énfasis puesto en el aspecto potencial que implica toda necesidad. El concepto de “necesidad” es más afín a la perspectiva de los derechos

humanos a la cual se suscribe, que aboga por ciertas coberturas universales básicas en respuesta al reconocimiento de un conjunto de necesidades que abarquen al conjunto de la población de manera general, es decir que tengan las características de derechos ciudadanos, sin discriminación alguna, pero que a su vez se complementen con acciones particularizadas sobre los sectores más excluidos, con la finalidad de avanzar hacia una mayor equidad social

Se concibe - a partir de Max Neff, Elizalde y Hoppenhay (1989), Doyal y Gough (1991)- que las necesidades humanas se diferencian epistemológica y metodológicamente de los satisfactores de esas necesidades. Entendiendo a estos últimos como los bienes, servicios, actividades y relaciones que satisfacen necesidades en contextos particulares (Doyal y Gough, 1991, citados por Gough, 2003: 23). Se suscribe también que las necesidades humanas fundamentales cambian lentamente, mientras que los satisfactores se modifican de una forma más vertiginosa y contextual a través del tiempo y de las culturas.

Continuando con algunas precisiones en torno a los satisfactores, se comparte con Max Neff, Elizalde y Hoppenhay (1986), la inexistencia de una correspondencia univoca entre necesidades y satisfactores. Por ejemplo un satisfactor puede contribuir simultáneamente a la satisfacción de diversas necesidades, y a la inversa, una necesidad puede requerir de diversos satisfactores para ser satisfecha. Pueden además darse diferentes tipos de satisfactores propuestos por los citados autores, que van desde los satisfactores violadores, los pseudo satisfactores, los satisfactores inhibidores, los satisfactores singulares hasta los satisfactores sinérgicos. (Ver Gráfico 3 Pág. 25). Esta distinción resulta particularmente adecuada para el análisis crítico de la política habitacional permitiendo clarificar en qué medida los satisfactores se acercan o alejan de los “*satisfactores singulares*”, que apuntan a la satisfacción de una sola necesidad siendo neutros respecto a la satisfacción de otras necesidades y son característicos

de los planes y programas de desarrollo, cooperación y asistencia. Teniendo como marco de referencia ideal, una política habitacional integral -como la que desde el enfoque de este trabajo se propicia- que contemple la provisión de satisfactores sinérgicos y variables, caracterizados por satisfacer una determinada necesidad estimulando y contribuyendo simultáneamente a la satisfacción de otras necesidades, y que a su vez permitan pensar en un conjunto de alternativas, o variadas formas de satisfacer una necesidad habitacional, entre las que los destinatarios pudieran elegir, en reemplazo de los satisfactores predefinidos y estandarizados característicos de las políticas habitacionales sectoriales.

En base a lo expuesto, se considera que la propuesta del concepto de *“necesidades intermedias”* o *“características universales de los satisfactores”* de Doyal y Gough (1991), resulta más adecuada para el enfoque que se postula en este trabajo, ya que permitiría respetar la diversidad cultural y contextual desde un enfoque universal de necesidades.

Recuperando los debates reseñados, puede plantearse otra gran distinción vinculada a los supuestos que subyacen a la teorías de necesidades de sesgo *“individualista”* fundadas en el individualismo ético (Sen, 1987, 1992, 1997, 2000) versus las teorías que contemplan la dimensión social de las necesidades (Gaspar, 2002; Nussbaum, 2002; Stewart, 2005; Ibrahim, 2006; Deneulin, 2006; Dubois Migoya, 2008). Se entiende que para el desarrollo de una teoría de las necesidades habitacionales que alimente a una política habitacional integral, en el marco de un conjunto de políticas sociales conducentes a un modelo de desarrollo que propicie una sociedad más equilibrada, equitativa y justa, no puede soslayarse la incorporación de la dimensión colectiva o social de las necesidades. En este sentido, el aporte de la categoría de *“capacidades grupales”* de Stewart (2005) y Ibrahim (2006), entendiendo a las mismas como aquellas generadas a través del compromiso que las personas asumen en la acción colectiva para conseguir el tipo de

vida que consideran valiosa, se amalgama adecuadamente con el marco interpretativo que se viene construyendo.

#### 1.1.2. Acerca de las necesidades humanas, las políticas públicas y los modelos de desarrollo:

A partir de esta primera sistematización de los enfoques más significativos de necesidades humanas y la introducción de algunos marcos interpretativos propios, en pos de articular teóricamente estos aportes con algunas nociones de políticas públicas, resulta necesario introducir en este punto algunos conceptos claves. Cabe aclarar que este apartado no pretende dar cuenta del corpus completo de teorías de políticas públicas, sino de rescatar algunas concepciones vinculadas principalmente a los supuestos teóricos en torno a la necesidades humanas, que a lo largo de la historia han fundamentado la política pública y al proceso de configuración de las misma.

##### 1.1.2.a. Orígenes y evolución de las políticas públicas: principales orientaciones y distribución sociopolítica de las necesidades:

Gough (2003) plantea que las necesidades humanas de encuentran inevitablemente presentes en los variados discursos y prácticas sobre el bienestar social. Desde este enfoque - en un mundo crecientemente mercantilizado, donde la globalización financiera tiene consecuencias económicas, políticas y culturales de variado impacto y en donde el espacio de los estados nacionales para hacer política se ve restringido- las políticas sociales deben intentar resolver las tensiones existentes entre las “*necesidades de las personas*” y las “*necesidades del capital*” (Gough, 2003:32). Esta intermediación que deben realizar las políticas sociales entre las necesidades humanas y los sistemas socioeconómicos imperantes a través de la historia no es nueva, para Krmpotic (1999) la relación entre

necesidades humanas y políticas públicas viene ligada a la modernidad, y se inicia a partir de la desvinculación de los Estados del poder de las iglesias y el consecuente reconocimiento de las necesidades como objeto de la acción de los mismos, a partir de lo cual, la caridad y el auxilio a los necesitados comienzan a ser tarea de estos (Krmpotic, 1999:18-19).

Por su parte, Heller (1996) plantea una clara ruptura en la forma de distribución de las necesidades entre las sociedades premodernas y las modernas<sup>17</sup>. “*En las sociedades premodernas los tipos de necesidades, los objetos de las necesidades, y lo que satisfacía las necesidades, eran distribuidos normalmente de forma conjunta, de forma estrechamente entrelazada*” (Heller, 1996:87). Dicho en otras palabras, cada persona cuando nacía recibía un cúmulo de necesidades de acuerdo a la posición que ocupaba en la sociedad. En las sociedades modernas, las necesidades ya no son distribuidas de acuerdo a un orden jerárquico tradicional, sino de acuerdo al “*status adquirido*”, lo que significa que las necesidades son atribuidas a las personas de acuerdo a su grupo de afiliación (producidos por las instituciones). La atribución continúa la jerarquía dentro de las instituciones sociales y políticas (Heller, 1996: 90).

De acuerdo a Barreto et al (2012), el proceso de transformación del Estado liberal al social durante el siglo XX en los países industrializados, amplió el rol del Estado decimonónico (predominantemente policial) hacia el del Estado del Bienestar, que introdujo la problemática social, desarrollo estrategias y enfoques teóricos sobre el bienestar e institucionalizó la cuestión de las necesidades a través de la sanción de los derechos sociales. Sin embargo, la propuesta de cambiar la categoría de indigente por la derechohabiente no logró borrar el estigma de la indigencia. En este sentido puede señalarse que el pasaje de asistencia a un supuesto estatuto de derecho

---

<sup>17</sup> Heller plantea una clara ruptura en la forma de distribución de las necesidades que se da entre las sociedades premodernas y modernas, a diferencia de lo que se daba en el primer tipo de sociedades, la distribución moderna de las necesidades es meramente cuantitativa y puede ser inclusive monetarizada por completo (Heller, 1996: 90).



siguió basándose en criterios de focalización de los destinatarios a través de exámenes técnicos administrativos, ya que la acreditación del “beneficiario” siguió dependiendo de un informe pericial realizado en el nivel local, situación que obstaculizó la universalización de los derechos (Krmptic, 1999:117).

Para Fraser (1986), el surgimiento del Estado benefactor podría ser visto como un avance importante con respecto a organizaciones sociales anteriores, ya que institucionaliza la comprensión de las necesidades y de la política que corresponde a la naturaleza intrínseca de las mismas. Ampliando en consecuencia los límites de la injerencia estatal permisible y legítima y expandiendo el rango de los problemas que competen a la consideración de la justicia (Fraser, 1986:170).

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

Actualmente, el escenario político está atravesando en términos de Fraser (2008) por una transición del neoliberalismo a algún otro tipo de formación social del capital, hecho que genera un escenario de luchas e impugnaciones muy intensas, en donde la disputa por la interpretación de las necesidades cobra una intensidad significativa.

Para Barreto (2012), la historia del desarrollo capitalista puso tempranamente en evidencia que bajo las reglas puras del libre mercado una parte de la sociedad no alcanza a satisfacer adecuadamente sus necesidades básicas,<sup>18</sup> y para contrarrestar los problemas y conflictos sociales acarreados por las inequidades generadas, los gobiernos, en pos de mantener el orden social general, desarrollaron progresivamente diferentes formas de intervención de la economía, en función del ethos estatal y el tipo de sociedad perseguida en cada circunstancia particular. Estas formas de intervención se diferenciaron entre países, por las características permanentes de la regulación de la economía realizada en cada caso.<sup>19</sup>

Además de estas características permanentes que permiten hoy diferenciar a los estados, es posible también referirse a las orientaciones periódicamente asignadas a las políticas, a través de las cuales se concretan estas intervenciones, que obedecen al entramado de actores e intereses que acceden transitoriamente al poder y ejercen el gobierno de cada Estado, asignándole características particulares a las políticas. Estas orientaciones ayudan a caracterizar y diferenciar estas políticas y a definir períodos de vigencia a partir de cambios que se realizan a ellas.

En esta misma dirección, Doyal y Gough (1994), plantean que las necesidades sociales básicas son derechos morales que solamente pueden transformarse en derechos sociales y civiles a través de políticas sociales, y cuyas formas concretas y modos de satisfacción varían de acuerdo a las orientaciones de los diferentes modelos de desarrollo (Doyal y Gough, 1994: 15). En términos amplios, estas orientaciones se pueden caracterizar

---

<sup>18</sup> Recuérdense los pioneros trabajos de Engels que denunciaron las malas condiciones de vida y la penuria de la vivienda de la clase obrera inglesa en los inicios de la industrialización, durante el pleno auge del *laissez-faire* (Engels, 1974 y 1986).

<sup>19</sup> Gosta Esping-Andersen, en un trabajo que ya es clásico, identificó entre los países desarrollados tres modelos de Estado del Bienestar: el modelo liberal, propio de países como EE.UU., Canadá y Australia, el modelo corporativista, asociado a países como Francia, Alemania, Italia o Austria, y el modelo socialdemócrata, propio de los países nórdicos (Esping-Andersen, 1989). Se han realizado distintos intentos también de caracterizar los tipos de Estados de países como los latinoamericanos. Son importantes en este aspecto trabajos como los realizados por Guillermo O'Donnell (1996) para caracterizar el Estado argentino y su régimen de gobierno.

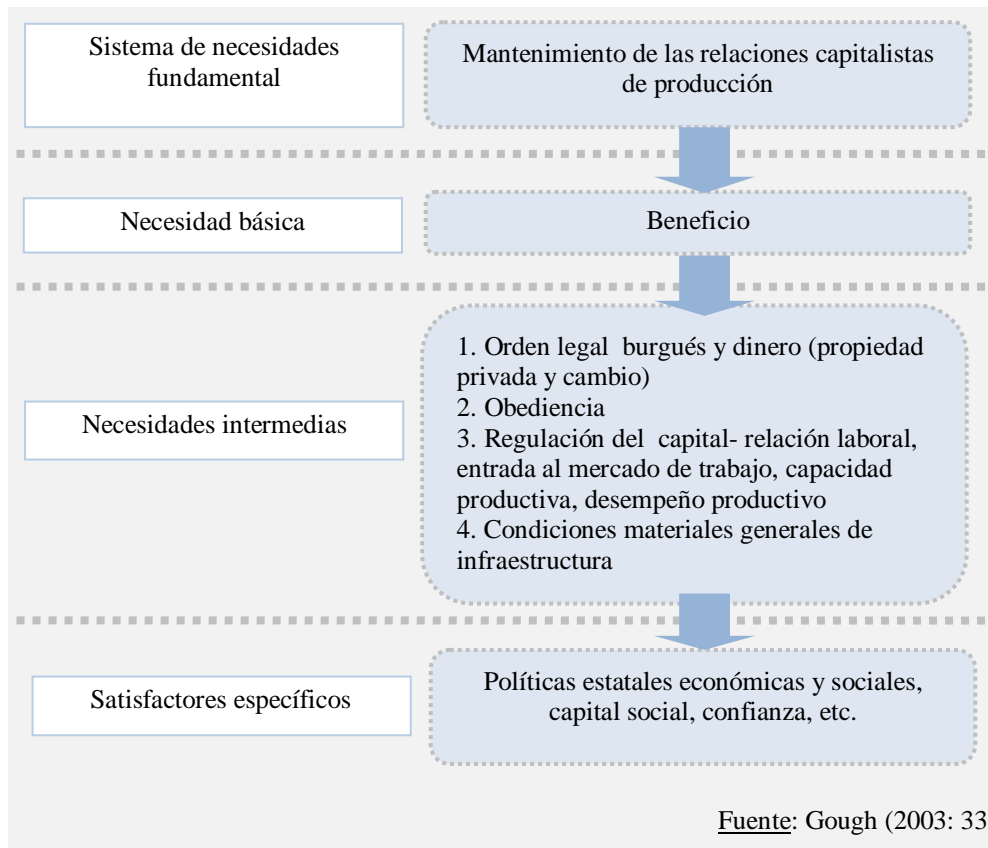
a partir de los principios político-filosóficos generales que subyacen a las políticas coyunturales. El liberalismo, es más proclive a lograr el equilibrio social fomentando al máximo los principios del llamado mercado autorregulador y limitando sus excesos al mínimo necesario para mantener el orden social, mientras que el socialismo, por ejemplo, tiende a hacerlo limitando o regulando el libre funcionamiento de la economía para contrarrestar la inequidades que este genera, involucrando al Estado más directamente en la organización de la economía para la redistribución de los excedentes. Desde esta perspectiva, las políticas públicas no son neutrales respecto del modelo de desarrollo seguido por una sociedad, sino que ayudan a expresarlo y contribuyen con su reproducción (Barreto y otros, 2014).

En relación a la capacidad de los diferentes sistemas políticos para mejorar el bienestar humano, Gough (2003)<sup>20</sup> desarrolló una serie de marcos conceptuales analíticos para evaluar los diferentes sistemas políticos usando como criterio la capacidad de los mismos para satisfacer las necesidades humanas. En primer lugar el autor plantea -frente a un contexto mundial de globalización del capitalismo- la necesidad de clarificar la distinción entre las “*necesidades del capital*” y las “*necesidades humanas*”, señalando que para que puedan satisfacerse las primeras, los Estados capitalistas tratarán de cumplir dos funciones básicas: acumulación y legitimación. Para ello, se deben crear las condiciones para que se logre la producción de ganancias y al mismo tiempo, controlar las amenazas vigilando a la población y asegurando niveles mínimos de “*armonía social*” (Gough: 2003: 34-35).

---

<sup>20</sup> En su libro “Capital global, necesidades humanas y políticas públicas” Gough realiza un análisis exhaustivo de los diferentes sistemas políticos: el capitalismo, el socialismo y el comunitarismo, evaluando la capacidad de los mismos para mejorar el bienestar humano.

Gráfico 11. Necesidades del capital



A partir de esta primer distinción entre las “*necesidades del capital*” y las “*necesidades de las personas*”, en base a su teoría de las necesidades ya reseñada en este trabajo, tomando como variables de análisis las precondiciones de procedimientos necesarias para la definición de las necesidades básicas y las condiciones materiales requeridas para satisfacer las necesidades (Ver Pág. 27), propone analizar los sistemas económicos a la luz de su principio organizativo dominante: el Mercado, el Estado y la Comunidad (Gough, 2003:55). Los resultados del análisis pueden observarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 5. Evaluación de los sistemas económicos “puros”

critério	MERCADO: capitalismo no regulado	ESTADO: socialismo de estado	COMUNIDAD: comunismo
P1. Identificación racional de las necesidades	Ausente.	Priorización de las necesidades, pero riesgo de dictadura sobre las mismas.	Usos racional el conocimiento codificado pero incorporación de individuos.
P2. Uso del conocimiento práctico	Reflejan pero distorsionan el conocimiento disperso.	Ausente y desalentado.	Uso racional del conocimiento disperso dentro, pero no entre comunidades.
P3. Resolución democrática	Debilitada por las desigualdades del mercado.	Derechos sociales ciertos pero ausencia de derechos civiles y políticos.	Democracia dialógica extensiva pero ausencia de derechos codificados.
M1. Producción de satisfactores de necesidad	Eficiencia en producción de mercancías pero fallas en el mercado y ausencia de formas no mercantiles.	Priorización de satisfactores de necesidad pero fallas de información y motivación.	Priorización de satisfactores pero problemas de coordinación entre comunidades.
M2. Distribución de acuerdo a la necesidad	Sin derechos formales a satisfactores de necesidades.	Títulos de derechos distorsionados por abusos y vínculos en el mercado laboral.	Derechos a satisfactores de necesidad dentro y no entre comunidades.
M3. Transformación efectiva de necesidades	Potencial para el aprendizaje dañado por la desigualdad en el trabajo.	Aprendizaje autónomo restringido en el trabajo, en el consumo.	Mayor tiempo libre más dominio autónomo pero desigualdades de género y en el hogar.

Fuente: Gough (2003: 78)

Cuadro 6. Evaluación de los tres sistemas económicos mixtos

critério	Capitalismo Estatista	Capitalismo Corporativista	Capitalismo Neoliberal
P1. Identificación racional de las necesidades	Identificación de ciertos intereses colectivos pero dominación de la elite.	Cápsula social y ética colectiva favorecen la identificación de necesidades.	Ausente.
P2. Uso del conocimiento práctico	Potencial indeterminado para la eficacia de los mercados.	Potencial para combinar el conocimiento del mercado y de las redes pero exclusión de los no organizados.	Se atiene al conocimiento basado en el mercado; reclamos desalentados.
P3. Resolución democrática	Dominio más amplio de la esfera pública pero burocracia/ clientelismo.	Estimula la democracia dialógica pero exclusión de los no organizados.	Mercado y Estado utilizados para reducir la esfera pública democrática.
M1. Producción de satisfactores de necesidad	Potencial para superar fallas del mercado pero ocurrencia de fallas burocráticas.	Potencial para superar las falla del mercado y burocráticas.	Eficiencia en producción de mercancías pero fallas de mercado y ausencia de formas no mercantiles.
M2. Distribución de acuerdo a la necesidad	Potencial indeterminado para redistribuir según las necesidades.	Derechos sociales a satisfactores de necesidades básicas probables.	Sin derechos sociales a satisfactores de necesidades.
M3. Transformación efectiva de necesidades	Potencial indeterminado para mejorar la desigualdad laboral y de género.	Potencial para mejorar la desigualdad laboral y de género.	Desigualdades de mercado y género.

Fuente: Gough (2003: 91)

En conclusión Gough (2003) sostiene que la existencia de necesidades humanas universales justifica el apoyo a una estructura institucional fuerte, que garantice una provisión suficiente de recursos para posibilitar su óptima satisfacción (restringida), como el “*Estado de Bienestar*”, entendiendo a este último como el reconocimiento de derechos públicos o títulos de derecho para el bienestar humano en general y para un nivel básico de bienestar en particular, independiente de los derechos basados en la propiedad o el ingreso<sup>21</sup> (Gough, 2003: 26).

<sup>21</sup> Desde esta perspectiva, solamente el Estado puede garantizar a las personas esos títulos de derecho, aunque esto no requiere que provea directamente los satisfactores en cuestión,

En la misma dirección que Gough (2003), Pereira (2002) en un esfuerzo por sistematizar los enfoques de necesidades subyacentes a las políticas sociales a lo largo de la historia, intenta explorar el comportamiento de los diferentes sistemas económicos, pero no en un sentido abstracto como modelos “ideales”, sino a parte del análisis de las principales experiencias internacionales en relación a la satisfacción de las necesidades. Una síntesis del análisis de Pereira (2002) se presenta en el cuadro 7.

Cuadro 7. Políticas de satisfacción de necesidades en el contexto internacional

PERIODO		ENFOQUE DE NECESIDADES <sup>22</sup>	POLÍTICA DE SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES
Precapitalista	1536- Gran Bretaña	Sin reconocimiento de necesidades	Poor Law: regulaciones precapitalistas fundamentadas en el trabajo Statute of Artificiers Act off Settlement .
	1795- Gran Bretaña	Reconocimiento de “necesidades mínimas”	Concepto de protección social mínima Spenhamland law: (Inflexión en la política de protección social) reconoció el derecho a todos los hombres a un mínimo de subsistencia garantizada por el Estado.
Economía de mercado	1834 Gran Bretaña Ideología liberal clásica	Cae por tierra el reconocimiento alcanzado en el período anterior	Poor Law Amendment Act (Reforma Social) Ayuda social basada en los principios de la incertidumbre y el criterio de menor elegibilidad.
Sociedades capitalistas industrializadas	1945-1970 Liberalismo “más social” Keynesiano/ Beveridiano	Reconocimiento de “necesidades básicas”	Políticas sociales como consolidadoras de derechos: Plan Beveridge incluía las siguientes medidas: Ley de Subvención a la Familia; Ley de seguridad Nacional; Servicio Nacional de Salud; Asistencia Nacional. Sistema de protección social básico garantizado + políticas de pleno empleo.
	1970- actualidad Retorno a la hegemonía liberal “neoliberalismo”	Vuelta al Reconocimiento de “necesidades mínimas”	Programas de renta mínima guiados por los criterios de: focalización de la pobreza, subjetividad de derecho, subsidiaridad, sujeción del interesado a comprobaciones de pobreza.

Fuente: elaboración propia en base a Pereira (2002: 121-144)

puede regular, legislar, subsidiar y asegurar que otras instituciones, incluyendo las privadas lo hagan (Gough, 2003: 26).

<sup>22</sup>Este esquema interpretativo se basa en la distinción que realiza Pereira en relación a las necesidades “mínimas” vs las necesidades “básicas”. Desde esta perspectiva estas nociones, muchas veces tomadas como equivalentes, son contrariamente “asimétricas”. Para esta autora, “mínimo” tiene connotación de menor, de menos, en su más ínfima acepción, identificada con niveles de satisfacción de necesidades que se aproxima a la desprotección social, mientras que lo “básico” expresa algo fundamental, principal, primordial, que sirve de base de sustentación indispensable, identificada con niveles de satisfacción de necesidades que generen ciudadanía (Pereira, 2002: 32-33).

A partir de un breve recorrido histórico de las políticas de satisfacción de necesidades, puede señalarse, coincidiendo con Pereira (2002), que el enfoque de las necesidades que ha caracterizado los diferentes períodos, ha oscilado entre el reconocimiento de necesidades mínimas al reconocimiento de necesidades básicas y viceversa. Mientras que la ideología liberal clásica implementó políticas de reconocimiento de necesidades mínimas que presupusieron cortes o supresiones en la atención social, el pensamiento Keynesiano/Beveridgianiano fundó sus intervenciones sociales en el reconocimiento de necesidades básicas, como precondition de la optimización gradual de la satisfacción de las necesidades (Pereira, 2002: 121-144).

#### 1.1.2.b. La disputa política por la interpretación del concepto de necesidad:

Jobert (2004) propone una definición de la acción pública como el producto de un Estado imbricado con la sociedad, que permite comprender la incidencia del primero en las transformaciones de la sociedad a partir de la interacción constante entre la política y las fuerzas que reconfiguran la estructura social. Desde este enfoque, las políticas públicas son resultado del triunfo o hegemonía de un grupo social sobre otro, y en su proceso de configuración e implementación se materializan la lucha y el conflicto (Jobert, 2004, citado por Pérez Bravo: 2010).

Para Subirats (2001), en el escenario de las políticas públicas, lo que termina haciéndose o decidiéndose puede no ser la solución más racional u óptima, sino simplemente el resultado de la definición del problema que ha resultado triunfante en el debate público entre actores y sus propias definiciones del problema. Esta decisión tampoco indica un final del debate, ya que los actores “*perdedores*” tratarán de evitar que la decisión adoptada oficialmente se ejecute en la práctica, o harán campaña para demostrar que



la opción adoptada es errónea y conseguir que se revise (Subirats, 2001:261).

Plantear el escenario de las políticas públicas como un espacio de disputa de actores, implica reconocer que estos se movilizan según sus preferencias e intereses, e intentan *influir, condicionar, bloquear o activar* las decisiones públicas, a través de la utilización -asíada o simultánea- de todo tipo de recursos, sean estos medios económicos (campañas de publicidad, financiación más o menos oculta, “amenazas”, etc.), recursos políticos (movilizaciones, campañas, manifestaciones, boicots, etc.) y/o recursos cognitivos (informes, dictámenes, artículos de expertos, etc. ). Dentro del repertorio de actores, los poderes públicos también, disponen - además de los recursos mencionados- de los recursos normativos, a partir de los cuales cuentan con la capacidad de legitimar decisiones en nombre del “interés general”, solapando e invisibilizando el proceso de la interacción y negociación entre actores (Subirats, 2001:260).

En este sentido, Pérez Bravo (2010), señala que las políticas públicas, deben concebirse como acciones concretas - que modifican no sólo las condiciones materiales de los grupos sociales intervenidos sino también su capacidad para incidir dentro del aparato estatal- y, a su vez, como herramientas del Estado para la conformación, regulación y legitimación de grupos sociales. Desde esta perspectiva, el Estado asume un rol protagónico en la construcción de la realidad social, ya sea para el cambio o mantenimiento del orden establecido (Pérez Bravo, 2010).

A partir de lo expuesto, puede señalarse que las políticas públicas -en tanto acciones y herramientas- tienen una dimensión material y otra simbólica, incidiendo en el cambio de las condiciones concretas de los individuos y en las formas de pensar la sociedad. Este posicionamiento implica distinguir dos niveles en el análisis de las políticas: el discursivo y el práctico. La acción del Estado, no es sólo praxis, es también discurso, a través del cual

busca construir la legitimidad que valida su accionar. En términos de Bourdieu (1993), la autoridad es la capacidad del Estado para modular su imagen en función de una serie de valores sociales y expectativas comunes, que le permiten “*bajo la apariencia de decir qué es el Estado, hacer al Estado diciendo lo que debería ser*” (Bourdieu, 1993: 61).

En el campo teórico de las necesidades, Fraser (1989 y 1991) realiza uno de los aportes más significativos -en base a una concepción discursiva, cultural-histórica de la necesidad- proponiendo reorientar el debate en torno a las “*políticas de necesidades*” y “*distribución de satisfactores*” hacia las “*políticas de interpretación de las necesidades*” (Fraser, 1991: 5). Fundamenta este enfoque enfatizando que muchas de las teorías sobre necesidades son “*básicas*” ya que no intentan desenredar las redes que se establecen en el proceso de configuración y reconocimiento de una necesidad, evitando así problematizarlas. Consecuentemente arrojan poca luz sobre las políticas de necesidades. Desde esta perspectiva, la autora propone que todo análisis de las necesidades humanas debe asumir los siguientes supuestos: a) las necesidades no pueden ser tomadas como “*simplemente dadas*”, la interpretación de las necesidades se realiza en un espacio político siempre en disputa. Entenderlo de esta manera permite analizar la dimensión interpretativa de las políticas de satisfacción de necesidades, puesto que lo que está en contienda y en debate no solo son los satisfactores sino también la interpretación política de las necesidades; b) el hecho político en cuestión es quien logra establecer definiciones sustantivas y autorizadas (desde que perspectiva, con qué intereses, etc.,) y c) las formas socialmente aceptadas del discurso público disponible para reconocer determinadas necesidades están sesgadas a favor de las auto-interpretaciones y los intereses de los grupos sociales dominantes y que, por lo tanto, van en detrimento de los grupos subordinados u opuestos (Fraser, 1989:7).

En esta perspectiva se ubica la mirada del Colectivo IOE<sup>23</sup>, quienes señalan que las necesidades sociales no son hechos empíricos que se impongan por sí mismos (no “están ahí” simplemente), ya que siempre implican algún juicio de valor: existe necesidad (carencia de algo) sólo con respecto a lo que se define –política y socialmente- como necesario. A su vez, tales juicios no se formulan arbitrariamente por cada individuo, sino que suelen estar condicionados por intereses y estrategias de grupo o clase social. Por tanto, el concepto mismo de necesidad social encierra ineludiblemente componentes problemáticos. Estos elementos cobran aún mayor relevancia si el modelo social que los determina se caracteriza por el conflicto y la desigualdad social (Colectivo IOE, 1988: 109).

Fraser (1991), señala que para la cultura política occidental, la discusión sobre las necesidades no ha sido central, más bien se la ha considerado antitética de la política y se la ha relegado a sus márgenes, frente a lo cual propone retomar el tema de los discursos sobre las necesidades no como las necesidades per se, sino como la “*política de interpretación de las necesidades*”, entendiendo que este proceso se da en el marco de “*controvertidas redes de relaciones condicionadas*” (Fraser, 1991:4).

Estos enfoques proponen problematizar la lógica social e institucional de los procesos de interpretación de las necesidades, con preguntas tales como: ¿cómo se configuran las necesidades sociales?, ¿en qué lugar de la sociedad?, ¿en qué instituciones se desarrollan las interpretaciones autorizadas sobre las necesidades?, ¿cuáles son las relaciones sociales vigentes entre los interlocutores o cointerpretes? y ¿qué intereses movilizan a los diversos actores en la lucha por la configuración de una necesidad?.

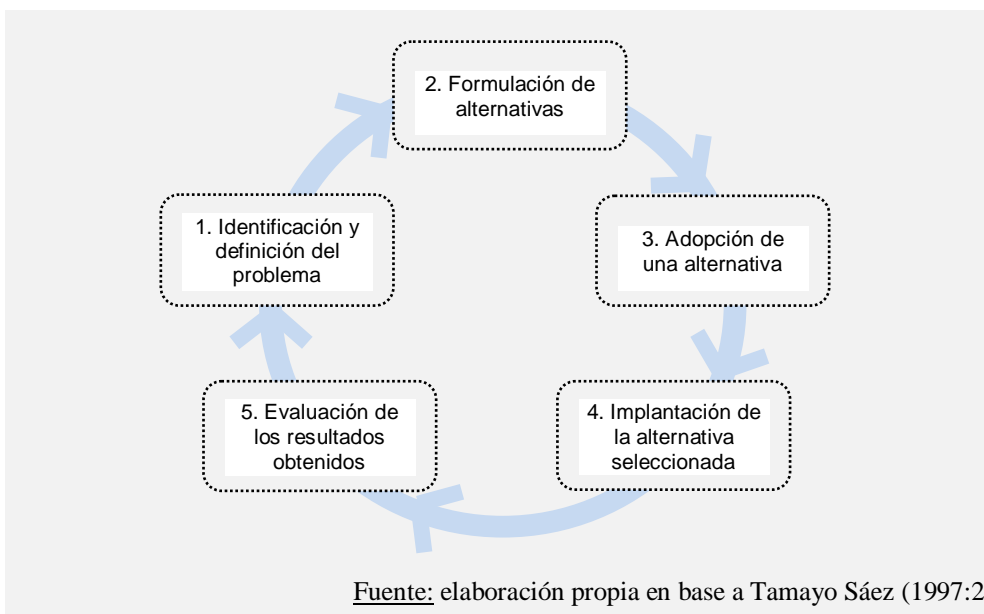
---

<sup>23</sup> Colectivo IOÉ es un equipo de investigación independiente español, que utiliza métodos de participación de los colectivos implicados, con más de treinta años de trayectoria en investigación social en campos diversos: salud, educación, vivienda, inmigración, políticas sociales, discapacidades, etc. Ha producido numerosos libros y artículos, entre los cuales se encuentra el que se cita en el presente trabajo: “Las necesidades sociales: un debate necesario”. En Documentación Social, Cáritas española. N° 71. 1988. Páginas 109-120.

### 1.1.2.c. El ciclo o proceso de las políticas públicas:

Varios autores (Subirats, 1989; Tamayo Sáez, 1997) han reconocido el carácter cíclico del proceso de la política pública<sup>24</sup>. Desde estos enfoques se postula que el ciclo o proceso seguido por toda política pública se inicia cuando un gobierno asume y define la existencia de un problema para proponer alguna solución, analiza alternativas en función de los intereses implicados y los recursos disponibles, se fija determinados objetivos y toma las decisiones que desencadenan la implementación de acciones, para obtener ciertos resultados.<sup>25</sup>

Gráfico 12. Ciclo de la política pública



Siguiendo a Tamayo Sáez (1997), la formulación del problema, que constituye la primera fase del ciclo de la política, no cuenta con una larga trayectoria como objeto de estudio de analistas o decisores políticos. De acuerdo a los señalamientos de este autor, la preocupación por la elección de

<sup>24</sup> Cabe señalar que el ciclo o proceso de las políticas públicas es una construcción conceptual que no tiene por qué ocurrir en la realidad. No todas las políticas públicas de un gobierno siguen este proceso en todas sus fases, e incluso con frecuencia algunas políticas alteran el orden del proceso (Tamayo Sáez, 1997:2).

<sup>25</sup> Al respecto véase Subirats (1989: 13-16).

la mejor alternativa ha soslayado históricamente, la importancia de la definición de los problemas, basándose en la creencia fuertemente arraigada de que éstos se podían definir objetivamente. En otras palabras, se pensaba que el problema existía, que “*estaba dado*”.

Con el avance del desarrollo de las ciencias sociales y políticas, se reconoce que los problemas no existen, sino que son construidos, definidos subjetiva e interesadamente por actores sociales, consecuentemente, la definición de problemas es ante todo una cuestión política, y a pesar de su posible sustento técnico y estadístico, no es aséptica ni objetiva, y su conceptualización determina el posterior desarrollo de toda la política pública. Para Jones (1984), un elemento clave de esta etapa inicial es la definición de la “*agenda de gobierno*”, en este sentido propone una distinción entre la agenda “*institucional*” y la agenda “*sistémica*”<sup>26</sup>, y advierte la existencia de “*sesgos en la accesibilidad a la agenda institucional*”<sup>27</sup>, desnudando que no todos los problemas sociales tienen las mismas posibilidades de acceso a la agenda política<sup>28</sup>.

En relación a la formulación de la política pública, Tamayo Sáez (1997: 9-13) señala que pueden distinguirse dos modelos: el racionalista y el incrementalista. El primer modelo, propuesto por Simón (1957) incluye una serie de fases: el establecimiento y priorización de objetivos, la identificación y generación de opciones, el cálculo y valoración de las

---

<sup>26</sup> Al conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado se le denomina *agenda sistémica*, de esa agenda, los decisores públicos extraen algunos y confeccionan la *agenda institucional* o *agenda política* (Jones: 1984, citado por Tamayo Sáez: 1997).

<sup>27</sup> Los principales sesgos negativos están vinculados al poder y la capacidad de presión de los grupos de interés, los sesgos culturales, el peso de la tradición, las actitudes y valores de los decisores públicos. Paralelamente se reconoce la existencia de una serie de sesgos positivos, entre los cuales se identifican: los medios de comunicación de masas, la competencia política y los deseos de crecer de las organizaciones públicas (Tamayo Sáez: 1997: 8-9).

<sup>28</sup> Al respecto véase Tamayo Sáez (1997: 8-9).

consecuencias de las opciones, la comparación de las opciones y la elección de la opción que maximice los objetivos priorizados<sup>29</sup>.

Por su parte, Lindblom (1990), precursor del modelo incremental (de aproximaciones sucesivas y limitadas), no admite que el análisis racional sea el factor principal del proceso de elaboración de la política pública. Desde esta perspectiva, las políticas se elaboran a través de los distintos mecanismos por los que los actores ejercen control, influencia o poder sobre otros, es la interacción política entre los individuos y los grupos sociales el factor que más condiciona la elaboración de las políticas públicas. En este contexto, el análisis “*se convierte en un método de ejercer control*” (Lindblom, 1990, citado por Tamayo Sáez, 1997: 12), en un instrumento de persuasión para atraer a los participantes hacia una postura determinada.

Una tercera posición plantea que racionalismo e incrementalismo no son estrategias antagónicas, y que por el contrario pueden complementarse permitiendo una exploración mixta de la elaboración de las políticas (Etzioni, 1967; Tamayo Sáez: 1997).

En cuanto a la implantación de la política, Tamayo Sáez señala que los primeros estudios en relación a esta fase de la política son relativamente recientes<sup>30</sup>, anteriormente se consideraba a esta instancia como una cuestión técnica carente de relevancia. Este enfoque presuponía que la calidad de la formulación determinaba el éxito de las políticas públicas, soslayando la complejidad de la acción conjunta que se resuelve en un campo de negociación política entre actores. Posteriormente, comenzó a cobrar

---

<sup>29</sup> Cabe señalar que el mismo Simón señaló que en las administraciones públicas el proceso de adopción de decisiones se rige por la *racionalidad limitada*. La limitación a la racionalidad individual está constituida por una serie de factores (de carácter psicológico, los valores, de carácter organizativo, los costos y limitaciones situacionales) y por el concepto del decisor sobre la finalidad de la decisión, que puede ser distinto del de la organización, sus valores y su grado de información (Simón, 1957, citado por Tamayo Sáez: 1997).

<sup>30</sup> Pressman y Wildavsky (1984), en un estudio que se ha convertido en un clásico, analizaron la implantación de un programa que pretendía generar empleo para minorías. Los resultados de ese estudio pusieron de manifiesto la importancia de la fase de implantación para el éxito o el fracaso de las políticas (Tamayo Sáez. Ob.Cit: 14).

importancia la concepción de la implantación como un “*proceso de interacción entre los objetivos y los resultados*”. 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).

Desde esta perspectiva, las fallas de implementación se deben a dos posibles factores: un supuesto teórico incorrecto que sustenta la formulación o a problemas de implantación estrictamente. En este último caso, las dificultades estarían más vinculadas a la complejidad de la acción conjunta y a la inadecuación de los instrumentos operativos de la política en cuestión. Entender a la implementación de la política como parte de un proceso, implica la necesidad de tenerlo en cuenta en la fase de formulación. En este sentido algunos autores han señalado que los “*diseños de implantación*” reducen los efectos perversos de la gestión conjunta - retrasos, desviación de la planificación, imposibilidad de llegar a acuerdos y paralización, etc.- incrementando las posibilidades de que ocurra esa relación causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados (Pressman y Wildavsky, 1984, citado por Tamayo Sáez, Ob. Cit: 15).

Por su parte, Eugene Bardach avanzó en la definición de implantación como “*proceso de ensamblaje*”, otorgándole un carácter eminentemente político, reconociendo que la implantación es 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).

Finalmente, desde el enfoque de la política pública como ciclo o proceso, la evaluación constituye, a su vez la última y la primer fase,

consecuentemente, no puede considerarse como un simple instrumento técnico, es también un mecanismo político de primer orden, en tanto, el análisis de los resultados conduce a una revisión del estado del problema que puede dar lugar a una nueva política, a la continuación de la existente o a la terminación de la misma.

#### 1.1.2.d. El ciclo de la política desde la perspectiva de las necesidades:

Algunos autores entre los que se destacan los aportes de Fraser (1986 y 1991) y Krmpotic (1999) han avanzado -en base a un enfoque que entiende que las necesidades son construidas/configuradas en un proceso- en la proposición de modelos y esquemas teóricos en pos de individualizar y visibilizar las diferentes instancias y particularidades de este proceso, que permitan echar luz sobre la manera en que las necesidades se vuelven puntos de lucha política (Fraser, 1986: 177). Para estas autoras, 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 sobre esa necesidad, en la que se juega el poder para definirla de manera hegemónica y de esta manera determinar la forma conveniente de satisfacerla. Mientras que el tercer momento nos muestra el debate sobre la satisfacción en el plano de los recursos, provisiones y administración de la respuesta política (Fraser, 1986: 177- 179 y Krmpotic, 1999:120).

En el desenvolvimiento de este proceso, algunos autores refieren a medios de interpretación y comunicación, otros a recursos como fuentes de poder, sea la autoridad formal, alicientes contingentes, poder de persuasión, habilidades estratégicas, etc. En síntesis, aparecen mecanismos a los que recurren los actores y las instituciones que les permiten incidir



efectivamente en el contenido de las decisiones políticas, más allá de las definiciones teóricas (Krmpotic. 1999:120-121).

Desde esta perspectiva, si bien la diversidad de actores permitiría suponer la existencia de una cierta pluralidad en el proceso, esta condición se encuentra estratificada entre grupos sociales con desiguales condiciones de poder, accesos a recursos, influencia, origen, sexo, edad, etc., aspectos que inciden directamente en el conflicto de la interpretación. Para Fraser (1986), las sociedades capitalistas occidentales modernas, en donde hablar de necesidades ha llegado a ocupar un lugar prominente, comprenden una pluralidad de formas de asociación, roles, grupos, instituciones y discursos. En consecuencia, los medios de interpretación y comunicación no constituyen una red coherente y monolítica sino más bien un campo heterogéneo y poliglota en donde elementos discursivos diversos coexisten algunas veces de manera tensa y difícil (Fraser, 1986: 175).

Para Krmpotic, sea cual fuera la posición que domine, intervienen luego los expertos que traducen la necesidad al lenguaje de una potencial intervención. Este rol puente obliga a una nueva redefinición en función de una satisfacción de la necesidad que pueda ser burocráticamente garantizada y que concluye en la organización de un nuevo servicio social (Krmpotic. 1999:121).

En estos procesos, si bien pueden propiciarse instancias participativas, la institucionalización de la necesidad 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. Es allí donde “*la dictadura sobre las necesidades*”- en términos de Krmpotic- tergiversa la legitimidad de la acción política, aun cuando esta pretenda proteger y garantizar la vida (Krmpotic. 1999:116).

En relación a la *“lucha por las necesidades”* en la actualidad, Fraser señala que las disputas sobre las interpretaciones de necesidades, de derechos, de demandas, de formas normativas existentes, están actualmente en un continuo proceso, sobre todo en las sociedades modernas, en las que los cambios se han dado desde hace mucho tiempo, en las que el mercado crea siempre nuevas situaciones y en las que existe algo cercano a una esfera pública que permite algunos grados de participación e intervención. En contextos como estos hay momentos en que la interpretación que se discute se vuelve más o menos hegemónica, dándose 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, 2008).

Utilizar este enfoque, centrarse en las discusiones y su interpretación pone en evidencia el contexto y el debate, es decir que el discurso de la interpretación de las necesidades se presenta como un espacio en contienda y es en este espacio en donde se deben identificar las legítimas necesidades de los actores, que conducirán a que estas demandas construidas colectivamente en base a la negociación y la concertación, se conviertan en derechos que puedan ser ejercidos por los actores individuales e institucionales.

Para Fraser (1991), el proceso comienza por la implantación o negación del estatuto público de una necesidad, pasando por la definición del tipo de atención a brindar, hasta llegar a la *“lucha por la satisfacción de la necesidad”*, la lucha por asegurar o impedir la disposición correspondiente (Fraser, 1991: 8). Para analizar estos momentos desde una perspectiva interpretativa de las necesidades, propone un modelo discursivo integrado por los *“medios socioculturales de interpretación y comunicación”* (MIC), dentro de los cuales distingue los siguientes elementos: a) los legajos oficialmente reconocidos para argumentar demandas; b) los términos

disponibles para ejemplificar esas demandas; c) los paradigmas de argumentación aceptados como autorizados para juzgar las demandas en conflicto; d) las convenciones narrativas disponibles para construir las historias individuales y colectivas constitutivas de las identidades sociales de las personas y e) la forma en que los discursos ubican a las personas a quienes se dirigen como sujetos de un tipo específico (Fraser: 1991: 8-10).

A partir de este modelo (MIC), Fraser avanza poniéndolo en relación con las cuestiones sociales estructurales del capitalismo tardío, especialmente la forma en que cambian los límites entre las esferas de la vida “*política*”, “*económica*” y “*doméstica*”. Desde este enfoque, lo económico y lo doméstico son las principales instituciones que despolitizan los discursos sociales, encerrando ciertos temas en territorios discursivos especializados, contribuyendo a la reproducción del sistema de dominación y la subordinación. En estos procesos denominados por Fraser “*despolitización*”, los grupos subordinados internalizan las interpretaciones sobre las necesidades impuestas por los grupos hegemónicos -en la medida que construyen sus discursos a partir del espectro de los medios socioculturales de interpretación y comunicación considerados válidos en un determinado momento histórico - aunque estas sean contrarias a sus propios intereses (Fraser, 1991: 12-15).

Otro de los aportes de Fraser para el análisis del proceso desde la perspectiva interpretativa, es la distinción que la autora propone entre los tipos de discursos sobre necesidades, identificando: las formas “*opositoras*” del discurso, originadas por los grupos subordinados; 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. Desde este enfoque estos tres tipos de discurso interactúan y polemizan estructurando la política de necesidades en las sociedades capitalistas contemporáneas (Fraser, 1991:20).

En términos de Fraser (1991), debe reconocerse que las necesidades están siempre fundadas desde una posición que responde a determinados intereses y que el establecimiento de la legitimidad y universalización que permite el poder estatal es el resultado de la lucha entre diversas posiciones que utilizan los recursos con los que cuentan para tratar de establecer o monopolizar la definición autorizada y legítima. En esta misma dirección, Gough (2003), señala que no se puede desconocer que el capital despliega su poder estructural de formas diversas, tanto brutales como sutiles, y justamente en el proceso de configuración de las necesidades, una variedad de expresiones del capital ejercen poderosas presiones sobre los gobiernos y actores políticos, a través de canales de comunicación abiertos u ocultos (Gough, 2003:39).

Este proceso se caracteriza por la presencia de disparidades, desigualdades y bloqueos de poder entre los actores que ocupan posiciones asimétricas, en donde justamente los destinatarios o “beneficiarios” de los “satisfactores” definidos ocupan posiciones relegadas o subordinadas. Esta situación conlleva- según Llobet y Wegsman- el riesgo de arbitrariedad y sometimiento en la definición de lo que es necesario y del mejor modo de lograr su satisfacción (Llobet y Wegsman, 2004:7).

Para Llobet y Wegsman (2004), la interpretación de necesidades puede ser errónea, o puede estar reproduciendo alguna forma de discriminación e inequidad, de falta de reconocimiento de las diferencias. Incluso si la interpretación de necesidades es ajustada a la percepción de los potenciales destinatarios de los satisfactores, la manera en que se define satisfacerlas puede causar nuevos problemas (Llobet y Wegsman, 2004:7).

En relación a la configuración de las necesidades, y en base a lo expuesto precedentemente, cabe señalar que este trabajo adhiere a las posiciones teóricas que suscriben que las necesidades no están dadas, sino que se construyen en un proceso de disputa entre actores que utilizan los recursos

con los que cuentan para tratar de incidir, no sólo en el otorgamiento o no del estatuto social de una determinada necesidad, sino también en la interpretación hegemónica de la misma y en la manera más adecuada de satisfacerla (Fraser, 1986 y 1991 y Krmpotic, 1999). Se considera además, que este proceso de configuración de las necesidades – o al menos de parte del mismo- ha sido intencionalmente invisibilizado, contribuyendo históricamente a circunscribir las discusiones y las mayores impugnaciones en torno a los satisfactores.

A partir de los aportes mencionados de Fraser (1991) y Krmpotik (1999) en torno a la existencia de este “*proceso de construcción de una necesidad*” y de Tamayo Sáez (1997), Subirtas (1989) y Jones (1984), en relación a la noción de “*ciclo de la política*”, se ha avanzado con fines analíticos, en la construcción de un esquema que recupera los diferentes momentos que estos procesos atraviesan con el objetivo de contribuir a la visibilización de los mismos.

Gráfico 13. Esquema del proceso de reconocimiento de una necesidad según Fraser

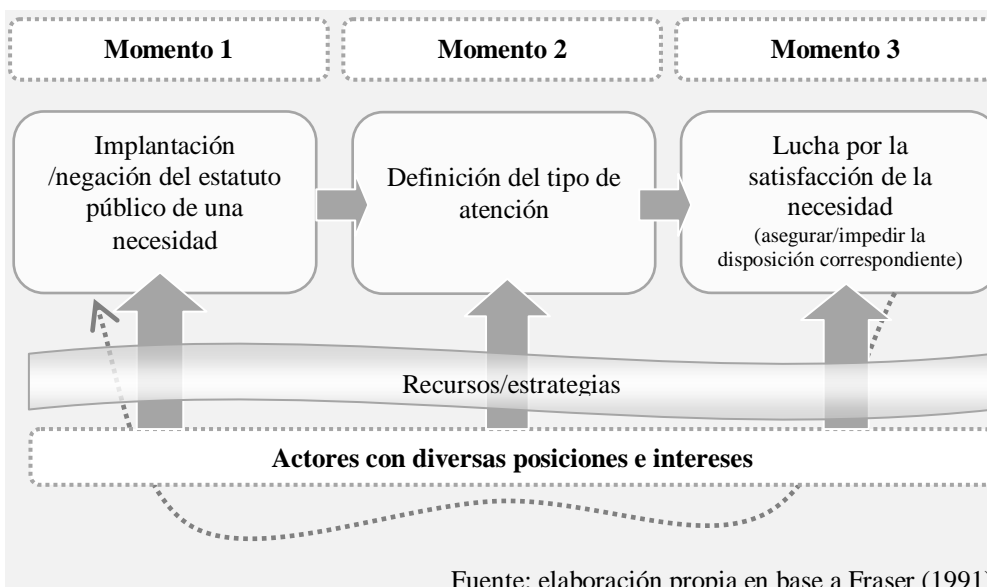
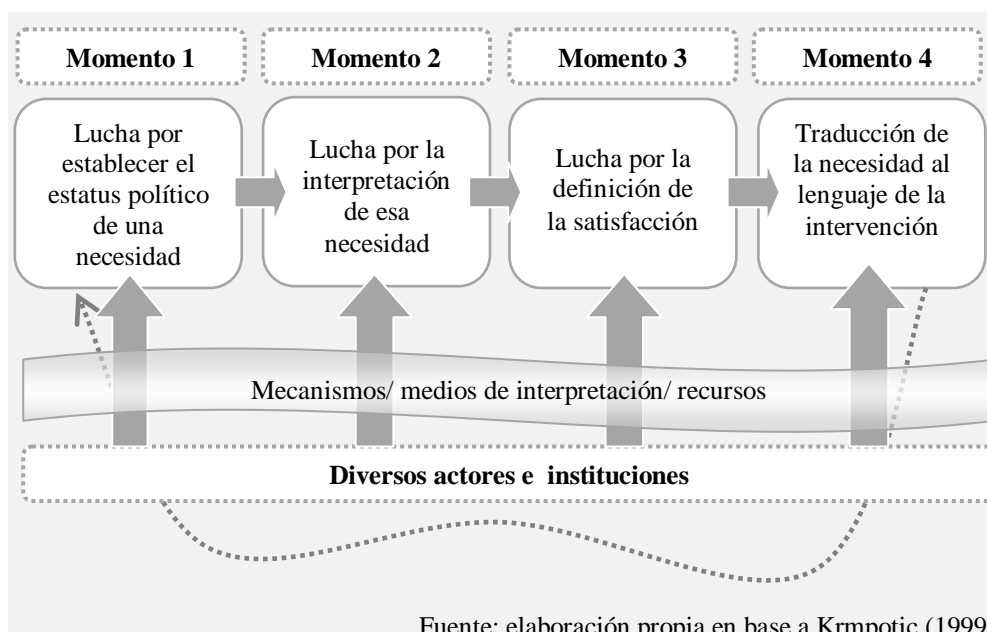


Gráfico 14. Esquema del proceso de reconocimiento de una necesidad según Krmpotic.



A partir del reconocimiento de los momentos del proceso de configuración de una necesidad, este trabajo intenta desenmascarar algunas de las instancias que al no ser transparentadas y democratizadas, arrojan concepciones y decisiones que son deliberadamente impuestas por los actores hegemónicos, reduciendo los cuestionamientos teóricos y metodológicos del resto de los actores participantes al momento de la definición de la satisfacción en el plano de los recursos y de la administración de la respuesta política.

En relación a los actores, para este trabajo se entenderá que en las sociedades capitalistas estratificadas - como el caso de Argentina - el proceso de interacción discursiva dentro de los escenarios públicos se encuentra atravesado por impedimentos informales a la participación de algunos interlocutores (Fraser, 1992). Desde esta perspectiva se señala que los “*grupos subordinados son silenciados, incitados a mantener acalladas sus necesidades*”, convirtiendo los escenarios de deliberación en una “*máscara de la dominación*” (Fraser, 1992). A partir de esta hipótesis

orientativa, el análisis del proceso de configuración de las necesidades habitacionales de los hogares en situación de pobreza que se da en las políticas públicas vigentes cobra significación en virtud de echar luz sobre las posiciones asimétricas de los actores en dicha construcción y la estrategia desplegada para su invisibilización, en la medida que los destinatarios de las acciones resultantes de las interpretaciones que logran posicionarse como hegemónicas presentan una condición de status económico que los somete a una relación desigual con los otros actores (económicos, expertos, políticos, etc.).

En cuanto al rol del Estado en el proceso de configuración de las necesidades habitacionales, se comparte con Subirats (2001) que el escenario de las políticas públicas es un espacio de disputa de actores en el cual estos se movilizan según intereses en pos de incidir en el proceso a través de la utilización de todo tipo de recursos, en donde el Estado asume un rol protagónico por su poder de legitimación de las decisiones. En este sentido se entiende, a partir de Bourdieu (1993), que la autoridad es la capacidad del Estado para modular su imagen en función de una serie de valores sociales y expectativas comunes, que le permiten “*bajo la apariencia de decir qué es el Estado, hacer al Estado diciendo lo que debería ser*” (Bourdieu, 1993: 61). En términos Bourdieu (1993) el Estado se constituye como poseedor de un meta-capital que concentra diferentes especies de capital, como son el capital de fuerza simbólica y los instrumentos de coerción, teniendo, por lo mismo, poder sobre los otros capitales y sobre sus portadores. El surgimiento de este capital específico, propiamente estatal, le permite incidir al mismo tiempo en las tasas de intercambio y las relaciones de fuerza entre los portadores de los otros capitales, configurando un “*campo de poder*” donde los portadores de otros capitales luchan por acceder al poder sobre el Estado<sup>31</sup> (Bourdieu, 1993).

---

<sup>31</sup> De acuerdo con Bourdieu, las sociedades se estructuran en múltiples campos que tienen lógicas propias de funcionamiento. Cada campo se define como una esfera o espacio históricamente constituido de relaciones entre agentes e instituciones sociales que se estructuran a partir de ciertos capitales o poderes que están en juego y de los intereses de los agentes respecto de ellos. Las posiciones (de dominación o subordinación) ocupadas por

En esta misma línea argumentativa, Fraser (1986) plantea que el Estado, en sus diversos brazos y ramas, es un actor clave en la lucha por las interpretaciones conflictivas de necesidades dentro del espacio de lo social. Desde esta perspectiva, las necesidades suficientemente politizadas que han superado las barreras de lo “privado” ganando un lugar en la agenda política informal se vuelven candidatas para una intervención estatal legítima y los actores que han logrado instalar dichas necesidades anteriormente subordinadas, luchan por integrar la agenda formal del sistema político oficial. En este contexto, el Estado -a través de sus agencias a niveles federal, estatal y local - se ocupa de regular y fundar o satisfacer necesidades sociales antes privatizadas, a través de la organización de determinados "servicios sociales". En términos de Fraser, se trata de *“una serie de operaciones de re-escritura, un conjunto de procedimientos mediante los cuales las necesidades politizadas se traducen a necesidades administrables”* (Fraser, 1986: 185).

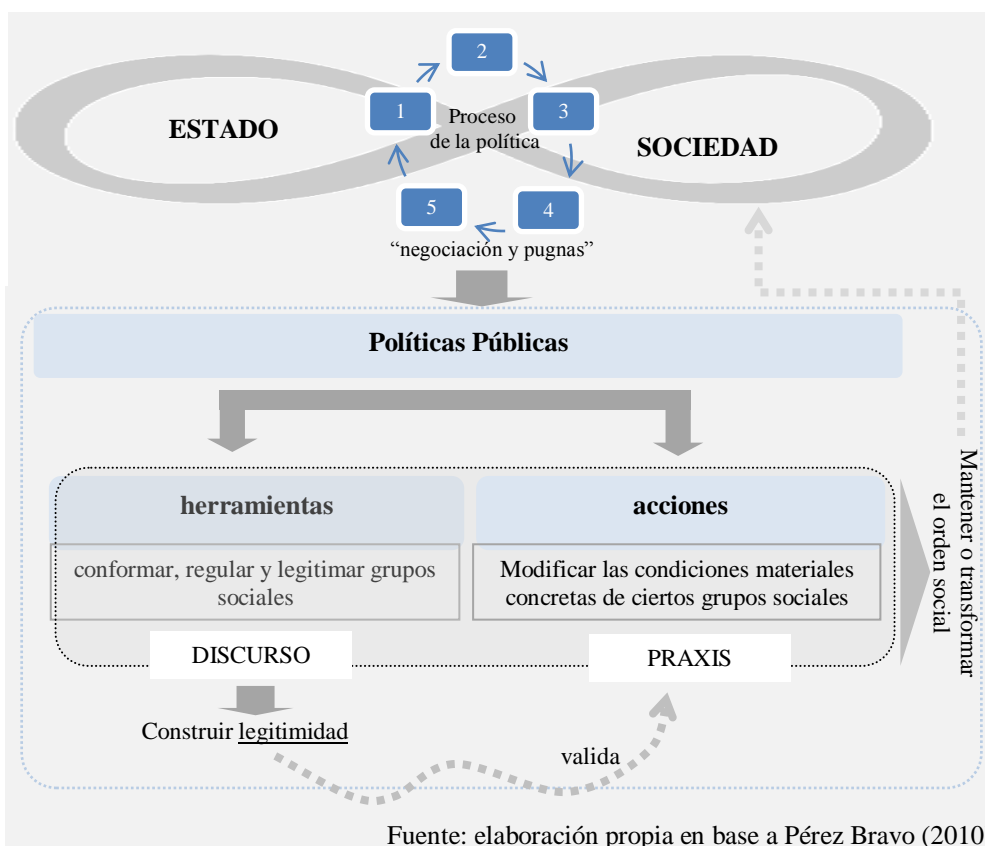
Recuperando a Jobert (2004), se concibe a las políticas públicas como el producto de un Estado imbricado con la sociedad, siendo éste un aspecto característico de los Estados contemporáneos, que permite comprender su incidencia en las transformaciones de la sociedad a partir de la interacción constante entre la política y las fuerzas que reconfiguran la estructura social. En esta perspectiva, el Estado es comprendido como un espacio estratégico de disputa y las políticas públicas como un momento de la lucha política global, donde se juegan el conjunto de legitimidades sociales, públicas y privadas. El Estado ya no es únicamente una herramienta de reducción de tensiones y de conflictos provenientes de una sociedad que le sería externa, por el contrario, el mismo se convierte en el teatro y la trama de esos conflictos (Jobert, 2004).

---

los agentes en un campo se definen por el volumen y la estructura del capital adquirido por ellos, y sus intereses son los que dinamizan las disputas, que llevan a conservar o transformar cada campo (Bourdieu y Wacquant, 1995: 63-78).



Gráfico 15. Políticas públicas como producto de un Estado imbricado con la Sociedad



En síntesis, se comparte con Jobert (2004) que las políticas públicas son herramientas del Estado para la conformación, regulación y legitimación de grupos sociales y, al mismo tiempo como acciones, resultado de la pugna y negociación de actores colectivos dentro del aparato estatal, que generan transformaciones en la realidad social conducentes al cambio o al mantenimiento del orden establecido.

#### 1.1.2.e. Tensiones entre la teoría filosófica de las necesidades y la práctica política:

Varios autores (Krmptic, 1999; Pereira, 2002; Fraser, 1991 y 2008, entre otros) plantean el atraso que manifiestan algunos diseños de políticas sociales frente a los avances en materia filosófica acerca de las necesidades

humanas. En esta línea, Pereira señala que en la gestión de la política social prevalecen inconsistencias conceptuales e institucionales a la luz de las contribuciones teóricas más recientes y consistentes disponibles sobre necesidades humanas (Pereira, 2002:14-15).

Por su parte, Krmpotic apunta que esta incongruencia entre los avances filosóficos en materia de necesidades humanas y las políticas públicas se debe a que la elaboración de estas últimas se funda en criterios procedimentales que encuentran sustento en la planificación<sup>32</sup>, tratando de reducir al máximo la imprevisibilidad en la contingencia estableciendo sus costes en función del beneficio a obtenerse. A pesar de utilizar la planificación como herramienta del diseño de políticas, en este campo el grado de incertidumbre sigue siendo alto. Frente a este obstáculo de la planificación, algunos analistas intentaron – en términos de Krmpotic- resolver esta “*falla*” a través de la “*planificación participativa*”. En este esquema la incorporación de los “beneficiarios” permitiría incluir la dimensión subjetiva, limitando la arbitrariedad de los técnicos. No obstante, Krmpotic (1999) advierte que la participación efectiva no debe necesariamente identificarse con una ampliación de las libertades. (Krmpotic, 1999: 121-123)

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

---

<sup>32</sup> La planificación es la herramienta moderna, que bajo criterios técnico-científicos define los términos de un proyecto en vistas a su puesta en práctica, tomando como parámetros los de viabilidad y factibilidad de su ejecución (Krmpotic. 1999:121).

Siguiendo en esta línea, Fraser agrega que en las condiciones actuales en las que vivimos, algunas formas de dominación son difíciles de ver, ya que no vivimos en una sociedad de esclavitud o un feudalismo explícitos. En este contexto, el rol de la reflexión analítica y filosófica recae en desmitificar esta apariencia de igualdad, la apariencia de la democracia, y mostrar las formas en las que, efectivamente, vivimos relaciones sociales muy dominantes y opresivas (Fraser, 2008).

## 1.2. Las Necesidades Habitacionales:

### 1.2.1. Acerca del concepto de necesidades habitacionales:

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

#### 1.2.1. a. Del concepto de “vivienda social pública” hacia un concepto de necesidades habitacionales desde un enfoque multidimensional:

La concepción histórica y hegemónica de la “*vivienda social pública*” presenta íntima relación con la percepción del problema y su consecuente abordaje desde la política habitacional. Para Barreto y otros (2014), el punto de partida es la concepción más prevaleciente del “*satisfactor*” mediante el cual la política habitacional argentina de las últimas décadas ha dado respuestas a las necesidades habitacionales de los sectores de bajos recursos. 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 (preferentemente por empresas constructoras), para grupos de destinatarios anónimos (integrados por 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). Para esta concepción, la “*vivienda adecuada*” o

“*vivienda digna*” (consagrada como derecho social en la constitución nacional<sup>33</sup>) es un objeto físico que debe reunir una serie de cualidades constructivas y de instalaciones de agua y sanitarias, así como tener determinados tipos de espacios y una cantidad de cuartos según la composición del hogar que la habita (Barreto y otros, 2014).

Esta concepción reseñada precedentemente se emplea como una referencia, tanto para determinar los hogares que habitan viviendas deficitarias - o sea para definir y cuantificar el problema- como para inducir las posibles soluciones (Barreto y otros, 2014). Este enfoque del problema habitacional, lleva implícita su corrección mediante la construcción masiva de objetos que reúnan estas “condiciones adecuadas”, tanto para remplazar las viviendas irrecuperables, como para arreglar las deficitarias recuperables.

Es mucho lo que se ha analizado y debatido sobre esta forma de concebir la vivienda social. Su significado, obviamente, tiene profundas implicancias ideológicas y especialmente económicas, que la reafirman como mercancía y la aíslan de sus relaciones sociales y territoriales, ya que se trata de una concepción fuertemente condicionada por los intereses de ciertos sectores económicos y políticos. Desde esta perspectiva y coincidentemente con el enfoque que se viene elaborando para este trabajo, el peso de los intereses de los diversos actores implicados en el “*proceso de construcción de las*

---

<sup>33</sup> El Art. 14 bis de Constitución Argentina establece: “*El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial. Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo. El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.*”

*necesidades*” en términos de Fraser (1991) resulta clave, en la medida que en ellos radican los principales obstáculos para modificar esta concepción de la “*vivienda social pública*” que fundamenta la política habitacional que finalmente se termina implementado por el Estado.

En base a lo expuesto, y en pos de avanzar hacia la construcción de un concepto de necesidades habitacionales coherente con el marco interpretativo de esta investigación, resulta necesario en este punto revisar algunos de los aportes teóricos en el campo del hábitat social que desde un posicionamiento crítico al concepto de “*vivienda social pública*”, han propuesto nociones contrahegemónicas.

Varios autores (Barreto y Alcalá, 2007; Barreto y otros, 2014) han señalado que esta concepción de la vivienda resulta sumamente limitada como respuesta a las necesidades humanas vinculadas al hábitat en su integridad. De acuerdo a Barreto y otros (2014), para cualquier hogar, la vivienda es el núcleo fundamental de desarrollo de su vida y se encuentra integrada al conjunto de condiciones del habitar. Ambas cuestiones, el marco físico donde se desarrolla el habitar y la realización del habitar en sí mismo, conforman una unidad indisociable en la vida de las personas, de modo que la concepción de la satisfacción de las necesidades de viviendas no puede ser escindida de la satisfacción de las necesidades básicas del habitar. No es posible lograr una vivienda adecuada si el habitar -con todo lo que él implica- no lo es conjuntamente. En relación a esto, Barreto y otros (2014), señalan: “*la resolución adecuada de la vivienda implica contemplar respuestas para el conjunto de las necesidades del habitar*” (Barreto y otros, 2014: 40-41).

Para Yujnovsky (1984), la vivienda debe ser entendida como una “*configuración de servicios habitacionales*” que debe dar respuestas a “*necesidades humanas primordiales*”: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras, y aclaró – desde un enfoque relativo- que

ellas varían en cada sociedad y grupo social y se definen en el devenir histórico (Yujnovsky: 1984: 18). Esta forma de definir a la vivienda, implica superar su concepción físico-material y económica desde donde se la considera en términos de stock.

Por su parte, Pelli (2007) - uno de los pocos autores que en el campo del hábitat social y de las políticas habitacionales ha intentado avanzar en el análisis del problema habitacional desde una perspectiva de las necesidades- elaboró, en base a la teoría de las necesidades de Max Neef, Elizalde y Hopenhayn (1986) y principalmente a partir del aporte en torno a la distinción teórico- metodológica entre necesidades y satisfactores, una serie de conceptualizaciones e ideas que le permiten aproximarse al problema, visualizarlo y abordar propuestas para su solución (Pelli, 2007:7).

Pelli (2007) plantea que en el campo específico del hábitat social habitualmente se realiza una “*fusión o confusión*” de los dos conceptos reseñados (necesidades y satisfactores), por ejemplo la necesidad universal genérica de vivienda y su satisfactor (la vivienda como se conoce y se usa en la cultura específica dentro de la que se está hablando y operando). Situación que según este autor puede generar equívocos significativos a la hora de la realización de operativos compartidos, en los que *satisfactor de vivienda*, de su *necesidad de habitacional* no puede ser lo mismo para cada sector (Pelli, 2007:25).

En cuanto a los tipos de necesidades habitacionales, Pelli (2007: 29-30) señala que estas pueden clasificarse en tangibles e intangibles. Por un lado, entiende que las “*necesidades habitacionales tangibles*” son aquellas que se circunscriben a la demanda de bienes y servicios destinados a resolver los déficit tangibles de satisfactores habitacionales, como el albergue, refugio y escenario para la reproducción (la casa); y el “*enchufe*”, la conexión, a las redes urbanas, en las versiones tangibles de estas redes que son los servicios físicos (electricidad, agua, desagües, residuos, gas, teléfonos, etc.) y los

servicios sociales (educación, sanidad, seguridad, etc.). Por otro lado, identifica además una serie de “*necesidades habitacionales intangibles*” tales como: a) las tramas de relación social dentro del sistema urbano<sup>34</sup>; b) la escala de distancias físicas y sociales (cercanías o lejanías físicas gratas a puntos urbanos de referencia, propicias, estimulantes, desventajosas o intolerables; actitudes sociales de desaliento o menosprecio de parte del medio social circundante); c) el repertorio de valores simbólicos de los lugares, que colabora a definir el estatus y el estilo de vida de sus habitantes, con códigos no escritos pero activos, que pueden acentuar o atenuar la situación de exclusión; d) los códigos y convenciones culturales y las normas jurídicas vigentes en la ciudad para el uso, mantenimiento y gestión de la vivienda, etc. (Pelli, 2007:30).

Finalmente, desarrolla el concepto de las “*necesidades de transición*” o de “*transito*” entre dos niveles, desde una forma de habitar hacia otra y también desde una situación de “*desamparo social*” hacia una situación de bases sólidas para la ejercitación de derechos y obligaciones esenciales como condición de integración (Pelli, 2007: 31).

En relación a la “*construcción o conocimiento de las necesidades*” de los habitantes, Pelli señala como indispensable la existencia de un “*procedimiento compartido de construcción en la definición de la necesidad en cada caso*”, aludiendo a la necesidad de la asegurar la participación de quienes padecen las necesidades y de los técnicos (Pelli, 2007: 33). Si bien hace referencia a la importancia del involucramiento de otros actores -como consecuencia de los intereses que suscitan los beneficios que se derivan de la producción de los satisfactores- como las cámaras empresarias de la construcción y de la actividad inmobiliaria, los gremios y los sindicatos de la construcción, las entidades profesionales, entre otros, el énfasis de su

---

<sup>34</sup> “Valga este ejemplo: la inserción descontrolada y aleatoria de los beneficiarios en un nuevo barrio, no programada específicamente ni acompañada profesionalmente en sus procesos de inserción en nuevas situaciones de relación social, deja librado al azar el encuentro de las familias con situaciones de aceptación, integración, fusión, hostilidad o rechazo” (Pelli, 2007: 49).



propuesta teórica de abordaje del problema habitacional esta puesto en el conocimiento de las necesidades de los habitantes “*una por una, uno por uno*” por parte de los técnicos y en el ejercicio del poder de decisión en forma conjunta y coordinada entre quienes padecen las necesidades y los técnicos (Pelli, 2007: 32). Para Pelli, la instancia clave de este proceso es la conversión de la “*necesidad*” en “*demanda*”, entendiéndose que las necesidades habitacionales solo toman vigencia social cuando son puestas en evidencia públicamente y asumen carácter institucional y operativo a través de su configuración formal como demanda (Pelli, 2007:38), concepción en cierta medida asimilable al momento de la politización de la necesidad propuesto por Fraser (1989).

Retomando los aportes conceptuales a la noción de vivienda, el mismo Pelli (2007), desarrolló detalladamente el conjunto de funciones que “*la vivienda urbana moderna*” -entendida desde este enfoque como convención social general de la vivienda adecuada- debe dar como respuestas para satisfacer las necesidades habitacionales, y ordenó los requisitos que debe cumplir esta noción de vivienda en: a) de relaciones, privacidad, intimidad y pudor; b) de higiene, sanidad y pulcritud; c) de protección y seguridad; d) sobre reducción o eliminación de esfuerzos o molestia física en la vida dentro de la vivienda y en la operación de sus elementos y requisitos de pertenencia a un sistema territorial de hábitat social, entendido como la conexión con un conjunto de redes tangibles de servicios e intangibles de localización y pertenencia (Pelli, 155-174).

En relación al desarrollo de la propuesta conceptual de Pelli (2003), cabe señalar que si bien se valora positivamente su aporte en pos de desmitificar y poner en crisis el concepto tradicional de la “vivienda social pública” utilizado como fundamento de las políticas habitacionales implementadas por el Estado, merecen hacerse algunos señalamientos desde el marco interpretativo que se viene construyendo en este trabajo. En primer lugar debe mencionarse que el enfoque propuesto por el autor ha sido elaborado

en base a su experiencia teórico- práctica a partir de la resolución de proyectos experimentales de escala reducida, consecuentemente, su propuesta de *“conocimiento personalizado de las necesidades de las personas con nombres, rostros, una por una, uno por uno”* (Pelli, 2007: 24-25), como contraposición a lo que él denomina: la identificación de las necesidades utilizada por la gestión pública convencional de vivienda, basada en *“conjeturas o hipótesis de su naturaleza más o menos racionalmente fundadas o construidas, o por su traducción como carencia de determinados satisfactores estandarizados o, en el mejor de los casos por perfiles abstractos de la necesidad basados en aproximaciones estadísticas”* (Pelli, 2007: 24), resulta al menos de difícil implementación cuando se intenta superar la escala de intervención de un caso experimental a la masividad requerida por una política habitacional integral sustentada en una teoría de las necesidades habitacionales universales como la que desde este trabajo se propicia. El mismo Pelli se pregunta cómo lograr la equidad de la participación de los destinatarios de las acciones habitacionales en la escala macro de definición de la demanda (Pelli, 2007: 40), cuestionamiento frente al cual no propone respuesta alguna.

En relación a la “adopción” que realiza Pelli (2003) de la teoría de necesidades propuesta por Max Neef, Elizalde y Hoppenhayn (1986), cuyos postulados y contenidos principales se han desarrollado precedentemente en profundidad (ver Págs. 20-26), resulta al menos contradictoria la decisión del autor de recurrir a una teoría de necesidades universales - que como sus mismos autores han señalado requiere de la definición de un conjunto de necesidades básicas indispensables en pos de garantizar un paraguas de atención universal- para fundamentar una propuesta de *“identificación de las necesidades”* basado en el conocimiento de las necesidades *“una por una, uno por uno”*, como único procedimiento válido para conocer las verdaderas necesidades de quienes las padecen, entendiendo que son estos últimos los únicos capaces de definir sus propias necesidades. Esta posición, sin dudas está más próxima a los enfoques relativos sobre las necesidades,

analizados previamente, que a la propuesta de necesidades humanas universales de Max Neef, Elizalde y Hoppenhayn (1986).

Por otra parte, el uso indistinto de los términos (“*identificación*”, “*reconocimiento*”, “*conocimiento*”, “*determinación*”, “*definición*”, etc.) que realiza Pelli y el predominio de la referencia al concepto de “*identificación*” de las necesidades versus el concepto de “*construcción*” o “*configuración*” propuestos por Fraser (1986) y Krmpotic (2002), revela que la teoría desarrollada por este autor, se sustenta en el supuesto de que las necesidades están dadas, y sólo deben ser “*identificadas*” en un proceso conjunto entre técnicos y destinatarios. De alguna manera estas aseveraciones abonan a la visión sectorial del proceso de configuración de las necesidades habitacionales que fundamenta las políticas públicas, en el sentido que contribuyen a invisibilizar las disputas de poder entre actores que se producen en cada una de las instancias de ese proceso.

Pelli (2007) en diferentes capítulos y apartados de su libro se dedica a desarrollar el concepto de “*gestión participativa y concertada*” como el modelo de gestión habitacional propicio para superar los efectos de los modelos de acción habitacional predominantes en toda la segunda mitad del siglo XX, ampliamente cuestionado en el campo teórico del hábitat social. Plantea su instrumentación a través de una “*Mesa de Coordinación*”, como un espacio de concurrencia amplia y diversificada de actores involucrados en la problemática, de coordinación equitativa y de redistribución de poder entre esos actores “*disparos y asimétricos*”. Si bien se reconoce de este planteo el valor de la propuesta de “*generar una instancia de puesta en evidencia de los distintos intereses y puntos de vista de los actores*” como así de “*articulación y negociación*” (Pelli, 2007:68), cabe señalar que este modelo es definido por el mismo Pelli como un “*esquema de implementación de políticas de acción social*” (Pelli, 2007: 65), más bien pensado para la implementación de los proyectos habitacionales, que como principio democratizador del proceso de construcción de las necesidades

habitacionales en todas sus instancias, desde el momento de lucha por establecer el estatus político de una necesidad, pasando por la instancia de lucha por la interpretación de esa necesidad y la definición de la satisfacción y finalmente, el momento de la traducción de la necesidad al lenguaje de la intervención (Fraser, 1991 y Krmpotic, 1999). En este sentido la “*gestión participativa y concertada*” pensada como un modelo de implementación de la acción habitacional, termina circunscribiendo la participación de los actores a la instancia operativa de la política, es decir al nivel de aplicación de satisfactores que ya han sido decididos en instancias previas y que responden a necesidades construidas y legitimadas en los momentos “invizibilizados” del proceso.

El mayor obstáculo de los aportes teóricos de Pelli (2007) se refiere a la ausencia de definiciones al momento de superar la escala de intervención experimental hacia la construcción de un modelo replicable en el marco de una política de Estado. Sin dudas, esta limitación se encuentra en estrecha relación con su posicionamiento general en relación a los principios teórico-filosóficos de organización de la sociedad que lo acercan a un enfoque anarquista, que pretende automatizarla, desconociendo el rol protagónico que asume el Estado - como portador de un metacapital (Bourdieu, 1993) - en la configuración de la realidad social que le permite legitimar decisiones e incidir ya sea para el cambio o el mantenimiento del orden establecido (Pérez Bravo, 2010).

A pesar de estos señalamientos en relación a algunas inconsistencias teóricas de los enfoques hasta aquí reseñados, debe rescatarse el importante aporte que estos autores han realizado desde el ámbito académico a la discusión del concepto de vivienda en el campo del hábitat social y de la política habitacional, cuestionando desde una perspectiva crítica la concepción hegemónica de la “vivienda social pública” - definida precedentemente - como fundamento de las acciones habitacionales realizadas por el Estado a favor del capital, sentando las bases para los

avances que otros autores han realizado posteriormente en el campo y aportando recursos cognitivos (Subirats, 2001) a la configuración de las necesidades habitacionales en las políticas públicas.

Barreto y otros (2014), recuperando parte de las formulaciones de los autores reseñados, realizan un salto cualitativo al incorporar al estado de la cuestión, la noción de la “*multidimensionalidad del problema habitacional*” y la consecuente necesidad de “*integralidad en su abordaje*” (Barreto y otros, 2014: 40-43). Este enfoque se sustenta en la concepción fundamental de las necesidades habitacionales como basamento de una política habitacional, debe formularse en relación con las necesidades del habitar en su conjunto, de modo que la satisfacción de estas necesidades por parte de la política habitacional, debe ser pensada siempre como una parte de la resolución integral del habitar adecuado. Esto es esencial para resolver las necesidades habitacionales de los sectores excluidos desde una perspectiva de superación de las situaciones de exclusión social, es decir, desde una perspectiva de integración social. Los sectores sociales que tienen adecuadamente resueltas sus necesidades de ingresos económicos, de posibilidades de educación, de atención de salud, de recreación, etc., pero no pueden acceder a condiciones habitacionales adecuadas, pueden requerir ayuda para solucionar solamente los aspectos físicos del habitar, pero no quienes están excluidos de satisfacer adecuadamente la mayor parte de estas necesidades.<sup>35</sup>

Siguiendo a Barreto y otros (2014), se entiende que el problema habitacional de los hogares en situaciones de pobreza crítica debe concebirse desde la perspectiva del hábitat en su conjunto. Sostener este enfoque, implica superar la concepción de la pobreza solamente como un

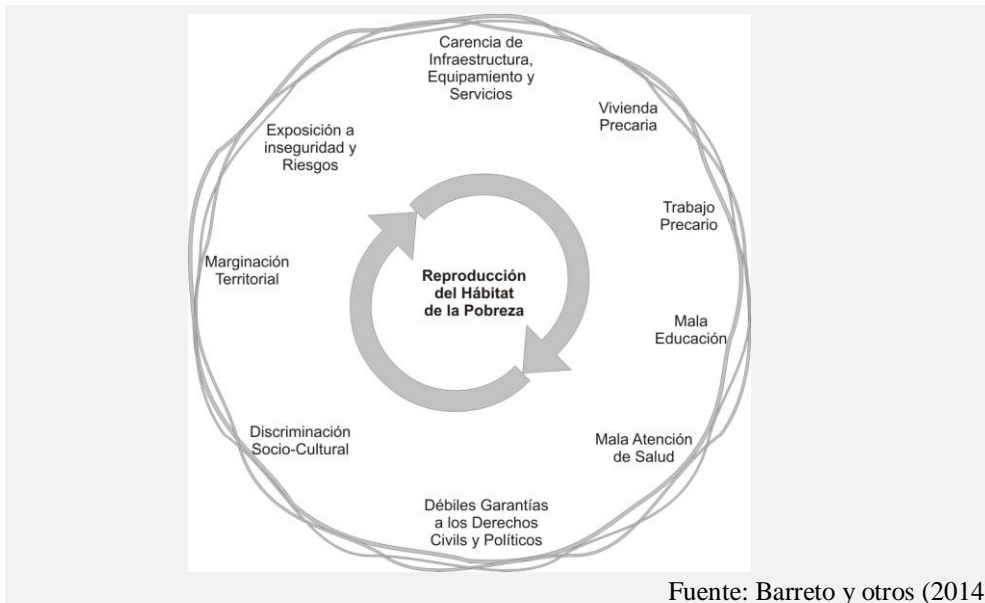
---

<sup>35</sup> Por integración social se entiende en este trabajo una situación meta en la que los miembros de los hogares (cualquiera sea su condición de edad, género o étnica) estén insertos dentro del sistema formal de la economía (en condición activa o pasiva) y tengan garantizado el acceso a los servicios sociales esenciales, de salud, educación, seguridad, cultura, recreación, etc., de manera aceptable en relación con las condiciones generales de la sociedad de pertenencia.

problema económico, y entenderla como un problema complejo y multidimensional, especialmente en los hogares que viven en situaciones críticas (en distintos grados de necesidades básicas insatisfechas), ya que ellos se encuentran inmersos en un proceso estructural, que en muchos casos los afecta desde larga data. En la mayoría de los casos es de transmisión intergeneracional y tiene raíces económicas, sociales, culturales, ambientales, políticas, etc., en el que intervienen múltiples aspectos, como la imposibilidad de acceso a un trabajo decente y seguro, a una buena educación, a una atención sanitaria adecuada; así como la carencia de garantías legales y de derechos civiles y políticos; el sufrimiento de discriminaciones socioculturales, la marginación espacial o territorial, la precariedad habitacional, la carencia de infraestructuras, servicios, equipamientos sociales y condiciones ambientales adecuadas; mayores exposiciones a inseguridades y riesgos, etc.

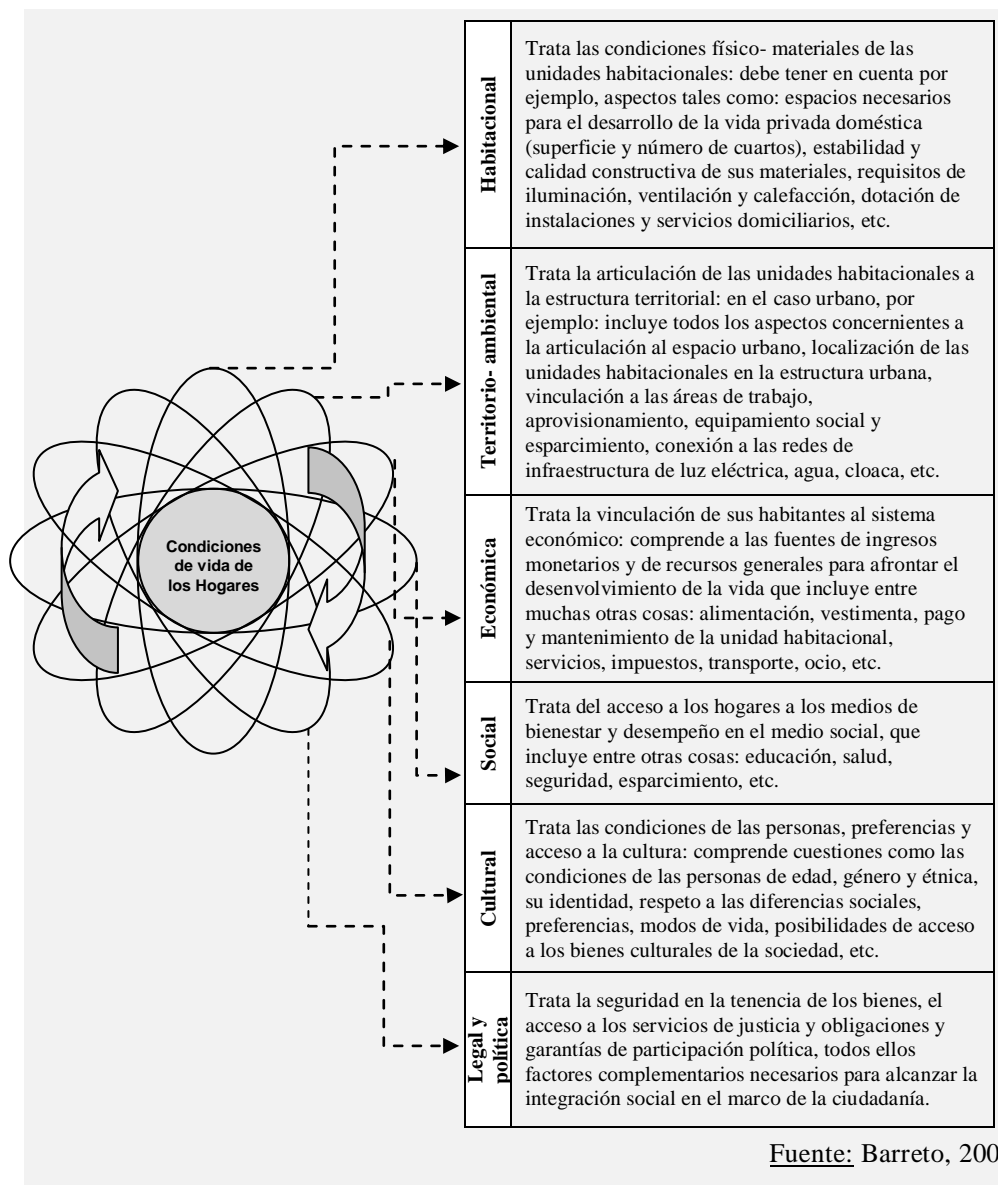
La particularidad y complejidad de este problema consiste en que las combinaciones posibles de estos factores mencionados, que se pueden manifestar de distintas maneras en cada uno de los hogares -sobre todo de los que residen en áreas altamente deficitarias - se encuentran íntimamente relacionadas entre sí y conforman un círculo de reproducción de las condiciones de vida que torna muy específica su reversión, porque al estar relacionados entre ellos de diferentes maneras se inciden mutuamente. De modo tal que el problema habitacional de los hogares en situaciones de pobreza crítica debe concebirse desde la perspectiva del hábitat en su conjunto (Ver gráfico 16).

Gráfico 16. Algunos factores que participan en la reproducción del hábitat de la pobreza



Desde esta perspectiva multidimensional desarrollada en un trabajo anterior junto a Barreto y otros (2014), se entiende que todos los elementos que componen el problema habitacional, no pueden ser descompuestos en aspectos aislados, para ser abordados de forma independiente, sino que deben ser considerados a partir de las relaciones que los interdefinen, concibiéndolos como dimensiones de un único problema, prestando atención a las características de las relaciones que se establecen, en particular, la contribución o afectación que entre ellos se produce, para que estas condiciones resulten adecuadas o no. Desde este enfoque, la concepción de vivienda (urbana) debe contemplar todos aquellos factores que contribuyen con los hogares, tanto a la integración con el espacio urbano, como a la integración económica, social, cultural y política de sus habitantes. Esta concepción de la vivienda adecuada es la que debería orientar una política habitacional integral.

Gráfico 17. La relación del problema habitacional con las demás dimensiones que afectan las condiciones de vida de los hogares pobres



En base a lo expuesto, desde la perspectiva multidimensional, siguiendo a Barreto y Alcalá (2007) y Barreto y otros (2014), se entiende por “vivienda adecuada como el conjunto de condiciones que permiten que la vida privada doméstica sea realizada adecuadamente y no solamente como el marco espacial en el que ella se desenvuelve” (Barreto y Alcalá, 2007), lo que conlleva, entender como partes indivisibles estas condiciones, a todos aquellos factores que pueden afectar este desenvolvimiento.



La relevancia de comprender desde una perspectiva multidimensional el problema de los hogares en situaciones de pobreza se refuerza en la medida que la satisfacción de las necesidades habitacionales resulta crucial en la satisfacción de las necesidades humanas, ya que es en el interior de los hogares donde se hace la traducción de los satisfactores a la satisfacción de las necesidades (Gough, 2003).

En síntesis, un abordaje integral del hábitat coherente con la construcción del concepto de pobreza desde la complejidad, requiere de un concepto de necesidades habitacionales multidimensionales cuestión que será retomada posteriormente.

### 1.3. La política habitacional:

#### 1.3.1. Acerca del concepto de la política habitacional:

Continuando con la perspectiva analítica de la política pública como proceso (Ver punto 1.1.2.d.), en el caso de la política habitacional, el problema genérico es la existencia de un cierto número de hogares que tienen determinadas condiciones físicas y sociales en los lugares en los que viven, que se consideran inadecuadas y deben ser mejoradas. A partir del reconocimiento del mismo por parte del Estado, estos hogares se encuentran en situación potencial de ser atendidos por la política habitacional para solucionar el problema, al menos reducirlo o solamente contenerlo.

De acuerdo a Barreto (2010) y Barreto y otros (2014), se entiende a la política habitacional como las intervenciones directas de organismos del Estado de distintas jurisdicciones - realizada desde determinadas orientaciones políticas - en la producción habitacional, para facilitar el acceso a soluciones habitacionales consideradas por ellos “*dignas*” o “*adecuadas*” a sectores de la población que, por causas de ingresos insuficientes, no pueden acceder a ellas por medios propios a través del mercado formal, y que en el caso de Argentina (así como de América Latina en general), satisfacen inadecuadamente sus necesidades habitacionales a través de diferentes estrategias individuales o colectivas: mediante procesos autogestionarios de producción informal (autoconstrucción, construcción por encargo, compra, alquiler u ocupación de tierras y viviendas precarias en áreas degradadas o sin servicios o mediante hacinamiento familiar), o pagando para habitar en lugares precarios (inquilinos, hoteles-pensiones, etc.), o habitando directamente en lugares públicos.

Se entiende además que la política habitacional está compuesta por un marco jurídico y sus instrumentos operativos: los programas y los proyectos (Ver Cuadro 8).

Cuadro 8. Componentes de la política habitacional.

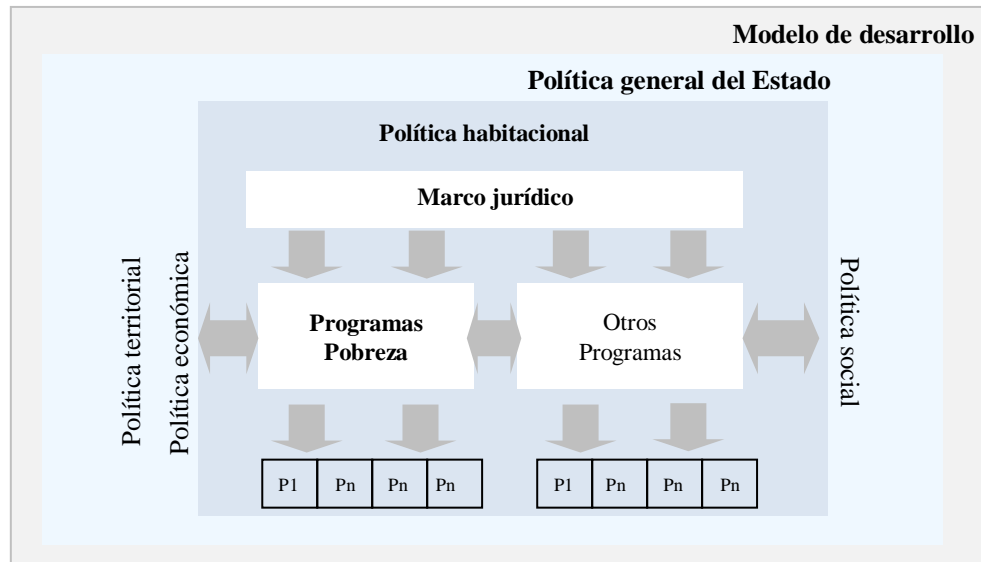
COMPONENTES DE LA POLÍTICA HABITACIONAL	
MARCO JURÍDICO	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Es el sistema legal definido por el Estado que sirve de base a su intervención para regular la situación habitacional de la población.</li> <li>▪ Comprende desde el nivel constitucional hasta el conjunto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

Fuente: elaboración propia en base a Romagnoli (2010); Barreto (2010) y Barreto y otros (2014).

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

indisociables de la orientación del modelo de desarrollo y el modelo de sociedad que promueven los distintos gobiernos (Barreto y otros: 2010).

Gráfico 18. Vinculación de la política habitacional con las políticas sociales y el modelo de desarrollo



Fuente: Documento de trabajo PI 41/04 SGCyT-UNNE-CONICET (2006).

Desde este enfoque no sólo se considera que una política habitacional no es neutral respecto del modelo de desarrollo de la sociedad, sino que además, en el caso de los sectores afectados por la pobreza, que habitan áreas urbanas altamente deficitarias (villas y asentamientos), la vivienda y todo su hábitat, conforman un núcleo significativo de abordaje integral del problema, dado que allí convergen todos los problemas que afectan la exclusión de estos hogares.

Desde el punto de vista metodológico, formular una política así, implica concebir a todos los aspectos implicados en las situaciones concretas de pobreza, como dimensiones de un único problema y objeto de estudio, de manera que sus prestaciones también incluyan diferentes dimensiones integradas, acordes a las distintas situaciones abordadas.

1.3.2. Lineamientos de una política habitacional integral desde un abordaje multidimensional:

En un trabajo anterior (Barreto y otros, 2014), se elaboraron un conjunto de lineamientos generales de abordaje del problema habitacional que se sintetizan a continuación (Ver Cuadro 9).

Cuadro 9. Lineamientos de una Política habitacional integral

<b>Lineamientos de una política habitacional integral</b>	
<b>MULTIDIMENSIONALIDAD</b>	El problema habitacional de estos hogares no puede ser reducido solamente a los aspectos materiales de la vivienda (tal como se tiende a conceptualizarla habitualmente y en especial desde las políticas sectoriales, que se basan en los estudios oficiales del déficit habitacional), sino que tiene que ser definido teniendo en cuenta todos los aspectos que afectan sus condiciones de vida. Esto implica que todos los elementos que componen el problema no pueden ser descompuestos en aspectos aislados, para ser abordados de forma independiente, sino que ellos deben ser considerados a partir de las relaciones que los interdefinen, concibiéndolos como dimensiones de un único problema, prestándose atención a las características de las relaciones que se establecen y la contribución o afectación que entre ellos se produce, para que estas condiciones resulten adecuadas o no.
<b>INTEGRALIDAD</b>	El abordaje del problema habitacional tiene que darse en un marco de actuación integral. Si bien la intervención de una política habitacional integral, tendrá siempre por objetivos centrales el mejoramiento de los aspectos físicos de las viviendas, los barrios o áreas de proyectos especiales, es imprescindible que aborde este aspecto del problema de forma relacionada a los otros factores que hacen a las condiciones de vida, teniendo en cuenta como ellos se inciden y retroalimentan mutuamente. Esto puede lograrse a través de la articulación de políticas, en pos de lograr el mejoramiento equilibrado de todos los aspectos que afectan a las condiciones de vida de los hogares. Donde, el abordaje de cada una de las dimensiones del problema tiene que contribuir con la solución de los demás, según las incidencias e interdefiniciones existentes entre las mismas.
<b>PARTICIPACIÓN Y CONCERTACIÓN</b>	La política habitacional debe brindar posibilidades e instancias efectivas de participación, mediante acciones estructuradas de promoción para la concertación en la toma de decisiones en sus distintos niveles y fases de la política. Es fundamental que esta participación promueva un equilibrio en la representación de los diferentes sectores económicos y sociales organizados de la sociedad, con acciones especiales de promoción en aquellos sectores afectados generacionalmente por la pobreza estructural.

<b>ARTICULACIÓN INTERSECTORIAL E INTERJURISDICCIONAL</b>	<p>La política habitacional tiene que promover una articulación efectiva en cada uno de los niveles jurisdiccionales, entre los distintos organismos abocados a las políticas sociales, entendidas éstas en sentido amplio, es decir, las políticas de salud, educación, desarrollo social, trabajo, producción, etc., así como también, con las políticas territoriales de desarrollo urbano y rural, con la finalidad de promover soluciones integrales, tendientes a solucionar los aspectos físicos del hábitat deficitario, como así también, todo lo atinente a integración social de los hogares afectados por la pobreza.</p> <p>Con relación a la articulación en el sentido vertical, entre cada uno de los niveles jurisdiccionales del Estado, debe darse una relación de subordinación jerárquica pero concertada desde el respeto del federalismo y sus autonomías, tendiente a que el gobierno nacional pueda implementar una política coherente en todo el territorio nacional, a la vez, que éste respete las políticas del nivel provincial, como los gobiernos de este nivel, al nivel de los gobiernos municipales, para que ambos puedan implementar las acciones federales de acuerdo a como consideran el problema en sus respectivas jurisdicciones.</p>
<b>UNIVERSALIDAD, PARTICULARIDADES Y EQUIDAD</b>	<p>Una política habitacional integral tiene que tender a abarcar a todos los hogares que no pueden acceder por medios propios y de forma permanente a través del mercado formal a condiciones habitacionales adecuadas para vivir. Este criterio de universalidad tiene que ver con el reconocimiento de derechos humanos básicos para el conjunto de la población, que presupone una acción redistributiva amplia, para mejorar las condiciones habitacionales y de vida de toda la población. A la vez, dado que los que no pueden acceder a una vivienda adecuada por medios propios, conforman un abanico muy amplio de situaciones diferentes, es necesario identificar situaciones conceptuales tipos que puedan ser abordadas por instrumentos distintos, que promuevan diferentes articulaciones y funciones entre el Estado, el sector económico privado, las organizaciones de la sociedad civil y los destinatarios, para hacer más eficientes y equitativas las inversiones del Estado y más ajustadas a las necesidades de los diferentes grupos de destinatarios (proceso de focalización en diferentes categorías sociales, acompañado por un paraguas de atención universal). Esto implica que las soluciones a proveer por los instrumentos generales de la política (como los programas), no definan de antemano los medios de satisfacción de las necesidades, sino solo las líneas de acciones para alcanzar situaciones metas. Dichos medios serán precisados en cada caso, en función de diagnósticos participativos y prospectivos, mediante proyectos ajustados a cada situación. En la definición participativa de las líneas de acción, se tomará como referencia la situación meta multidimensional de condiciones de vida de los hogares, hacia la que se aspira avanzar progresivamente con cada intervención.</p>
<b>GRADUALIDAD Y PROGRESIVIDAD</b>	<p>Las soluciones de una política habitacional integral que atienda las distintas dimensiones del problema, que comprendan aspectos tan variados como los de la vivienda o el espacio urbano, la inserción laboral, la educación, la salud o la protección social, etc., de los miembros de los hogares, abordados de forma relacionada a través de proyectos integrales, sin dudas que implicarán procesos temporales y de maduración diferentes unos de otros y en algunos casos inversiones económicas o de recursos muy divergentes en magnitud, por lo tanto, es imprescindible, incorporar la idea que las soluciones, si bien serán productos medibles y cuantificables, se compondrán de un conjunto de procesos, en algunos casos a largo plazo y que es necesario considerarlos desde una perspectiva de gradualidad de los cambios y de progresividad de los resultados, garantizando la sostenibilidad de los mismos a lo largo del tiempo y en función de las metas propuestas.</p>

<b>RECONOCIMIENTO DE RECURSOS DE LA AUTO-PRODUCCIÓN</b>	<p>Es necesario que al nivel de elaboración de los proyectos, los diagnósticos den cuenta de las características de los déficits, como así también de los recursos y capacidades de los destinatarios (los sectores afectados por situación de pobreza, en gran parte auto-producen de manera precaria su hábitat y lo hacen siguiendo distintas estrategias, de tipos individuales o colectivas, bajo distintas modalidades de organización y a través de recursos muy variados, económicos, sociales y políticos) con la finalidad de capitalizarlos en la formulación de las soluciones.</p>
<b>EQUILIBRIO E INTEGRACIÓN TERRITORIAL</b>	<p>La política habitacional debe contribuir con un modelo de desarrollo que promueva un mayor equilibrio entre las distintas regiones del país y en los territorios provinciales, en base a un principio de equidad, relacionado con la priorización de atención de los sectores más desfavorecidos, priorizando una mayor distribución en regiones y localidades de menor desarrollo, en pos de propender hacia un acortamiento de la amplia brecha de los déficits existentes entre las distintas regiones del país.</p> <p>En la escala urbana, tiene que desalentar la extensión innecesaria y excesiva de las ciudades, en especial la que se produce de manera discontinua, dejando grandes predios vacíos dentro de las zonas urbanas, para evitar la conformación de ciudades demasiado extendidas y de baja densidades, que generan muchos recorridos de calles y grandes superficies de espacios públicos que tornan insustentable a los municipios brindar buena calidad de servicios públicos. La política habitacional tiene que contribuir con modelos de ciudades más compactas, promoviendo la densificación a través de los mejoramientos de las áreas deficitarias críticas y la ocupación de los predios vacíos intersticiales, propiciando la generación de un círculo más virtuoso entre el mejoramiento de las redes de infraestructuras básicas, los equipamientos sociales de salud, educación, cultura, recreación, esparcimiento, seguridad, etc. y el mejoramiento de los servicios, en pos de una mejor y más sustentable calidad de vida.</p>
<b>SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL</b>	<p>La política habitacional debe alinearse a una política de cobertura más extensa como es la de la protección y gestión sustentable del medio ambiente, que en rigor es una obligación constitucional en Argentina (Art. 41). Si bien la cuestión ha empezando a ser reconocido en textos oficiales, en los hechos, no ha sido en absoluto incorporado a la política de hábitat social.</p> <p>La implementación de esta premisa constitucional implicaría en el marco de una política habitacional integral, que tanto las acciones de producción como las de uso cotidiano de los bienes y servicios que constituyen la vivienda, están sujetos a la consigna de daño mínimo, o daño cero, del medio ambiente, y de intercambio equitativo entre éste y el hábitat humano.</p>
<b>CONSENSO Y LEGITIMIDAD</b>	<p>La intervención del Estado en materia habitacional debe superar el rango de acciones gubernamentales transitorias y constituirse en una función indelegable y permanente. Para ello es imprescindible que el Estado disponga de un marco jurídico estructural, resultante de un amplio acuerdo entre los diferentes agentes políticos, económicos y sociales, que además de brindar consenso social y legitimidad institucional a las acciones de un gobierno, asegure su estabilidad en tiempo, bajo la custodia de la ciudadanía.</p>

<b>CAPACIDAD, PREVISIBILIDAD Y ESTABILIDAD FINANCIERA</b>	<p>El marco jurídico que regule la intervención estructural del Estado en el campo habitacional, debe prever una fuente de financiamiento permanente, que garantice de forma sustentable a lo largo del tiempo, los recursos económicos necesarios para la implementación constante de la política habitacional, mediante su incorporación permanente en el presupuesto de inversiones del Estado.</p> <p>La fuente de financiamiento permanente, debe ser sustentable nutriéndose de ingresos genuinos del Estado (no generando endeudamiento), y eficiente en su retroalimentación mediante recuperos que sean adecuados a la capacidad de pago de los diferentes sectores sociales, contemplando el subsidio solamente para casos de extremas necesidades. Además, debe ser suficiente para resolver el problema del conjunto de la población deficitaria en un periodo razonable de tiempo. Debe también disponer de reglas explícitas de distribución equitativa entre las distintas jurisdicciones, en proporción a los déficits socio-habitacionales de cada jurisdicción y sus recursos deben ser de accesibilidad automática por parte de las jurisdicciones, con mecanismos de contralor sobre sus usos eficientes, así como garantizar y estimular la participación de los diferentes sectores involucrados en la producción habitacional.</p>
<b>CAPACIDAD INSTITUCIONAL</b>	<p>Una política habitacional integral debe contemplar el desarrollo de capacidades institucionales, organizativas y en recursos humanos, en los tres niveles jurisdiccionales del Estado, para poder formular e implementar una política habitacional que contemple también la participación de una mayor diversidad de actores y modalidades productivas.</p>
<b>DIVERSIDAD PRODUCTIVA</b>	<p>Desde una política habitacional integral se debería promover una participación equilibrada de las diferentes modalidades productivas de las soluciones, dando participaciones equivalentes a las empresas de organización capitalistas y a las organizaciones productivas de tipo sociales como las cooperativas, los sistemas de ayuda mutua, de auto-construcción asistida o construcción realizada bajo la administración de los destinatarios, según las características de los casos a ser solucionados.</p>
<b>DESARROLLO LOCAL</b>	<p>La producción habitacional promovida por la política habitacional se inserte y promueva estrategias de desarrollo local en las diferentes localidades. Desde esta perspectiva se entiende como desarrollo local a una estrategia que trata de utilizar los factores internos y externos que surgen en los procesos de cambio estructural de la economía para promover el desarrollo de una localidad, provincia o región. Se basa en que cada comunidad dispone de un conjunto de recursos (económicos, humanos, culturales, institucionales) que constituyen siempre un potencial de desarrollo endógeno. Comprende tres dimensiones básicas: la económica, la socio-cultural y la político- administrativa.</p>
<b>HÁBITAT DIGNO</b>	<p>La política habitacional integral debe reconocer un umbral básico universal deseable en el conjunto de factores que hacen a sus condiciones de vida como meta de una intervención integral de estas áreas. Para este umbral mínimo deseable universal se propone aquí el concepto de Hábitat Digno<sup>36</sup>.</p>

Fuente: elaboración propia en base a Barreto y otros (2014)

<sup>36</sup> Este concepto engloba la vivienda digna junto a otros factores que en conjunto constituyen un umbral básico deseable nivel de calidad de vida de todos los hogares, en conformidad con la integralidad que demanda la interdependencia de los factores intervinientes.



## 1.4. Necesidades y Políticas habitacionales

### 1.4.1. Vinculación entre las necesidades y las políticas habitacionales:

A partir de entender que la política habitacional está constituida por un marco normativo y sus instrumentos operativos: los programas y los proyectos (Romagnoli, 2010 y 2011; Barreto, 2010 y Barreto y otros, 2014) y del reconocimiento de que su origen y formulación debe ser analizada como un proceso, recuperando el enfoque de “proceso o ciclo de las políticas públicas” (Tamayo Sáez, 1997; Subirtas, 1989 y Jones, 1984) y principalmente la propuesta teórica de Fraser (1991) y que concibe a estas políticas como un “proceso de construcción de las necesidades” (Fraser, 1991), se considera que es posible avanzar con fines analíticos en la construcción de un esquema teórico – metodológico que integre estos enfoques y recupere los diferentes momentos que estos procesos atraviesan con el objetivo de contribuir a la visibilización de los mismos, relacionándolos a su vez con los diferentes niveles de la política habitacional: el nivel general de la política, el nivel de los programas y el nivel de los proyectos.

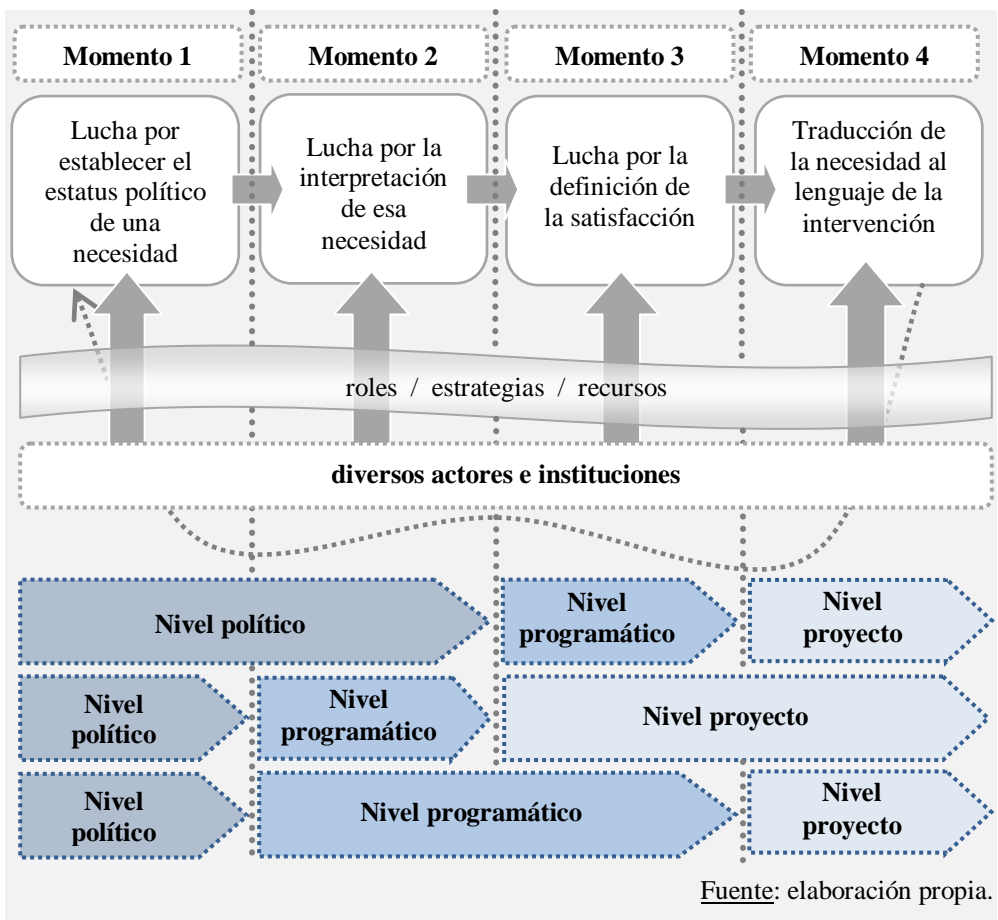
Se plantea además que las políticas habitacionales, de acuerdo al modelo de desarrollo y los lineamientos que propicien pueden ser “enlatadas”<sup>37</sup>, dejando pocos espacios de discusión para su definición en los niveles jurisdiccionales inferiores, o pueden ser más “flexibles”, permitiendo la introducción de mayores definiciones en las instancias de los programas y los proyectos. Esta cuestión resulta clave al vincular la política con el

---

<sup>37</sup> Si bien este término ha sido utilizado por varios autores: Fernández Wagner (2007), Barreto y Romagnoli (2008); Romagnoli (2011), para hacer referencia a la implementación de programas habitacionales exógenos financiados por entidades de crédito internacional (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.), en este caso se hace referencia genérica a cualquier política habitacional, especialmente a sus instrumentos (programas y proyectos) que definen de manera rígida una secuencia de utilización de recursos, servicios e insumos, dejando pocos intersticios que permitan propiciar la inclusión de actores vinculados a la implementación de las acciones en los procesos decisorios.

proceso de configuración de las necesidades habitacionales, ya que los actores, recursos, intereses que participan y se ponen en juego en los distintos momentos podrán pertenecer o incidir en diferentes niveles jurisdiccionales, tal como se expresa en el siguiente esquema (Ver gráfico 19).

Gráfico 19. Relación teórica- metodológica entre los momentos del proceso de configuración de las necesidades y los niveles de la política



El esquema precedente recupera los aportes teóricos que se han revisado en el desarrollo de este capítulo y que se consideran particularmente significativos para esta investigación, con el objeto de conformar un corpus conceptual crítico a la luz del cual analizar el proceso de configuración de las necesidades habitacionales en las políticas públicas vigentes en argentina, que se encuentra invisibilizado. Se entiende además, que dicho

proceso puede reconstruirse a partir del análisis de los discursos de los actores que incidieron de manera indirecta y/o directa con mayores y/o menores recursos de poder en la legitimación de una determinada visión acerca de las necesidades habitacionales, los satisfactores “adecuados” a esas necesidades y el tipo de respuesta que terminó efectivamente brindando el Estado.

A partir de este señalamiento, se entiende que los documentos escritos de la política habitacional y de sus instrumentos operativos (marcos normativos, leyes, decretos, planes, resoluciones, manuales operativos, etc.) se constituyen en un insumo altamente significativo para analizar los “supuestos teóricos” que fundamentan las intervenciones que se producen en el marco de una determinada acción política. En este sentido, se entiende por “*supuestos*” a las teorías no explícitas en la letra de un programa pero en las que se fundan la validez de sus procedimientos. Los mismos se desprenden de analizar la letra de los instrumentos operativos de la política (los programas y los proyectos) en relación con los conceptos que sustentan su contenido, proveniente de elaboraciones académicas. Finalmente se entiende que el cuerpo de teorías que se encuentran detrás de los programas u operatorias vigentes en un periodo definen la orientación general de una política habitacional y el análisis de cada programa en particular permite encuadrarlo dentro de una orientación particular.

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

en muchos casos contrapuestos y que “*luchan*” por incidir y posicionar su concepción a partir de la legitimación que otorga el poder estatal.

Estas cuestiones se retomarán con mayor profundidad en el capítulo correspondiente a la metodología, en virtud de explicitar la aplicación de este esquema teórico –metodológico al análisis del proceso de configuración de las necesidades en las políticas habitacionales vigentes en Argentina.

1.4.2. Hacia una política habitacional integral fundada en una teoría de necesidades habitacionales multidimensionales básicas consensuadas (NHMBC) desde un enfoque de equilibrio entre universalidad y particularidad:

En el cierre del apartado 1.2. correspondiente a la revisión del concepto de necesidades habitacionales, se concluyó que un abordaje integral del hábitat coherente con la construcción del concepto de pobreza desde la complejidad, como el que aquí se propicia, requiere de un concepto de necesidades habitacionales multidimensionales.

Recuperando la cuestión planteada previamente, en relación al equilibrio entre la universalidad y la particularidad como base de una teoría de las necesidades que sustente la política social y habitacional en particular, se considera que la definición de una cierta cantidad y calidad de necesidades habitacionales multidimensionales básicas consensuadas (NHMBC) como válidas en un determinado contexto histórico y cultural y su reconocimiento por parte del Estado, operarían como límite al relativismo imperante, que ha favorecido históricamente a la consolidación de las interpretaciones de los grupos hegemónicos y al predominio del enfoque sectorial de las políticas habitacionales. Para ello resulta ineludible avanzar en la visibilización y democratización del proceso de configuración de las necesidades habitacionales, que requiere sin dudas de un fuerte protagonismo del Estado

en este proceso, promoviendo la participación de diversos actores políticos, comunitarios, económicos, académicos, etc., mitigando las imposiciones que algunos sectores puedan ir logrando sobre otros, en pos de lograr una distribución equitativa de la participación para el establecimiento de consensos, integrando la dimensión colectiva o social de las necesidades (Dubois Migoya, 2008).

Esta dimensión colectiva o social de las necesidades ha sido desarrollada por varios de los autores reseñados en este trabajo (Ver págs. 30- 33), a partir de los conceptos de “*precondiciones sociales*” en términos de Doyal y Gough (1991) y de “*capacidades combinadas*” en la teoría de Nussbaum (1992), quien identifica a las mismas, como el resultado de las capacidades internas relacionadas con las “*condiciones externas apropiadas*”. En este trabajo se suscribe al concepto de “capacidades grupales” propuesto por Stewart (2005) e Ibrahim (2006), definidas como el promedio de las capacidades de los individuos, generadas a partir del compromiso que los miembros de la sociedad asumen en la acción colectiva para alcanzar el tipo de vida que consideran valiosa.

Recuperando los lineamientos de una política habitacional integral desarrollados como parte de un equipo de investigación en el marco de un proyecto mayor<sup>38</sup>, ya expuestos en el marco teórico de este trabajo, se considera que el citado conjunto de directrices (ver Pág. 84 a 87) puede constituirse en un aporte significativo, sobre la base del cual - en el marco de la visibilización y democratización del proceso de configuración de las necesidades habitacionales - pueda definirse una cierta cantidad y calidad de necesidades habitacionales multidimensionales básicas consensuadas, que

---

<sup>38</sup> Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica Orientados- Universidad Nacional del Nordeste (PICTO-UNNE) 2007 00100 de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT). Denominado: “Instrumentos para la gestión local de una política habitacional integral adecuada a las condiciones de la población en situación de pobreza en el Gran Resistencia”. Dirigido por el Dr. Miguel A. Barreto e integrado por los siguientes investigadores: Dra. Laura Alcalá, Mg. María A. Benítez, Lic. María Fernández, Mg. Marta Giró, Mg. María B. Pelli y Mg. Venettia Romagnoli y la Becaria de SGCyT-UNNE: Arq. Noel Depettris.

resultan imprescindibles para superar las profundas inequidades producidas por la forma en que el proceso se ha dado históricamente.

El reconocimiento de un conjunto de NHMBC implica la prestación por parte del Estado de ciertas coberturas universales básicas en relación a la problemática en cuestión, que abarquen al conjunto de la población de manera general, es decir que tengan las características de derechos ciudadanos, sin discriminación alguna. A su vez se asume el requerimiento de implementar coberturas particulares para los casos de mayor exclusión. En el campo habitacional, los que no pueden acceder a una vivienda adecuada por medios propios conforman un abanico muy amplio de situaciones diferentes, lo que implica la necesidad de identificar situaciones conceptuales tipo para que puedan ser abordadas por instrumentos distintos, que promuevan diferentes articulaciones y funciones entre el Estado, el sector económico privado, las organizaciones de la sociedad civil y los destinatarios, para hacer más eficientes y equitativas las inversiones sociales y brindar satisfactores más adecuados a los diferentes grupos de destinatarios (Barreto y otros: 2014).

Avanzar en esta cuestión implica la necesidad de diseñar procesos de construcción de políticas habitacionales que permitan por si mismas, o través de la articulación con otras políticas sociales, equiparar las precondiciones sociales (Doyal y Gough, 1991) de los individuos para que puedan acceder adecuadamente a la satisfacción de las NHMBC.

Este proceso de identificación en diferentes categorías sociales, acompañado por un paraguas de atención universal que impida la exclusión, permitiría atender con soluciones particulares ajustadas a cada uno de los grupos de destinatarios, a la vez que priorizar atenciones sobre los grupos más necesitados, en pos de redistribuir las acciones de la política habitacional con equidad.

Este trabajo entiende que la definición de un conjunto de necesidades habitacionales multidimensionales básicas consensuadas, requiere en primer término avanzar en la visibilización y democratización de su proceso de configuración, en donde como se ha señalado, el Estado asume un rol protagónico, no sólo como responsable en términos de Gough (2003), de combinar dos aproximaciones -“*delinear de lo general a lo particular el conocimiento codificado de expertos y profesionales, y de lo particular a lo general el conocimiento empírico de personas comunes en su vida cotidiana. El uno sin el otro implica un riesgo de daño y desperdicio*” (Gough, 2003:25)- sino también como poseedor de un meta-capital (Bourdieu, 1993) que implica la concentración de diferentes especies de capital, como son el capital de fuerza simbólica y los instrumentos de coerción, teniendo consecuentemente poder sobre los otros capitales y sobre sus portadores. El surgimiento de este capital específico, propiamente estatal, le permite incidir al mismo tiempo en las tasas de intercambio y las relaciones de fuerza entre los portadores de los otros capitales, configurando un “*campo de poder*” en torno a la configuración de las necesidades (Bourdieu, 1993).

Este rol protagónico que asume el Estado debe estar orientado a lograr una distribución equitativa de la participación para el establecimiento de consensos, integrando la ya mencionada dimensión colectiva o social de las necesidades, asumiendo que un proceso de configuración de las necesidades como el que aquí se propone, debe combinar el derecho a satisfacer las necesidades con el derecho a participar en las decisiones de cómo alcanzar esa realización (Krmpotic, 1999 y Gough, 2003).

En relación a la participación de la sociedad civil, se entiende a la misma como una de las vías más genuinas de democratización de la sociedad, para compartir espacios de poder y para la formación en el ejercicio de la ciudadanía, con consecuencias directas a largo plazo sobre una mayor igualdad de la sociedad. Desde esta perspectiva se considera que la política

habitacional debe brindar posibilidades e instancias efectivas de participación, mediante acciones estructuradas de promoción para la concertación en la toma de decisiones en los distintos momentos del proceso de configuración de las necesidades, como así en los diferentes niveles (política, programas y proyectos) y fases de la política (diagnóstico, diseño, formulación, ejecución y evaluación). Es fundamental que esta participación promueva un equilibrio en la representación de los diferentes sectores económicos y sociales organizados de la sociedad y en particular incluya a los destinatarios de las soluciones, con acciones especiales de promoción en aquellos sectores afectados generacionalmente por la pobreza estructural.

En relación a los satisfactores adecuados a la perspectiva de las NHBMC, se entiende que el concepto de “*necesidades intermedias*” o “*características universales de los satisfactores*” de Doyal y Gough (1991), permitiría cubrir la brecha entre necesidades universales y satisfactores variables, cuestión que viabilizaría - como estrategia de formulación de una política habitacional integral- pensar en un conjunto de alternativas, o variadas formas de satisfacer una necesidad habitacional, entre las que los destinatarios pudieran elegir, en reemplazo de los satisfactores predefinidos y estandarizados que las políticas habitacionales han concebido e implementado históricamente en Argentina y particularmente en el AMGR como se verá más adelante (Krmptotic, 2002:76).

En relación a la taxonomía de satisfactores propuesta por Max Neff, Elizalde y Hoppenhayn (1986) reseñada previamente, se considera desde una perspectiva integral del hábitat, que las políticas habitacionales a través de sus instrumentos operativos (los programas y proyectos) deberían ofrecer satisfactores sinérgicos, caracterizados por satisfacer una determinada necesidad estimulando y contribuyendo simultáneamente a la satisfacción de otras necesidades.



Finalmente se considera que avanzar hacia la construcción de una política habitacional integral fundada en una teoría de necesidades habitacionales multidimensionales básicas consensuadas implica entender que el problema habitacional de los sectores afectados por situaciones de pobreza es complejo y no se soluciona atacando únicamente los aspectos físicos del hábitat, ya que en su determinación intervienen aspectos muy variados de naturaleza económica, social, cultural, ambiental, etc., tales como la educación, la salud, la marginación física, social y cultural, los riesgos ambientales, la inseguridad, los derechos civiles y políticos, las diferencias de géneros, edades y étnicas, e incluso sus formas subjetivas de percepción, etc., que requieren ser identificados y tratados relacionadamente como dimensiones de un mismo problema para poder dar una respuesta integral.

Recuperando los aportes teóricos hasta aquí analizados y las propias construcciones conceptuales que se han ido vertiendo, se plantean a modo de síntesis algunos lineamientos específicos para una política habitacional integral fundada en una teoría de necesidades habitacionales multidimensionales consensuadas (Ver cuadro 10).

Cuadro 10. Lineamientos específicos para una política habitacional integral fundada en una teoría de las NHBMC

Lineamientos específicos de una Política Habitacional fundada en NHBMC	
Equilibrio entre universalidad y particularidad	Como base de una teoría de las necesidades que sustente la política social y habitacional en particular.
Reconocimiento de un conjunto de necesidades habitacionales multidimensionales básicas consensuadas (NHBMC)	Implica la prestación por parte del Estado de ciertas coberturas universales básicas en relación a la problemática en cuestión, que abarquen al conjunto de la población de manera general, es decir que tengan las características de derechos ciudadanos. Pero a su vez se asume el requerimiento de implementar coberturas particulares para los casos de mayor exclusión. (equilibrio entre universalidad y particularidad)
Definición de las “necesidades intermedias” o “características universales de los satisfactores”	Implica y permite el equilibrio entre necesidades universales y satisfactores variables, pensar en un conjunto de alternativas, o variadas formas de satisfacer una necesidad habitacional, entre las que los destinatarios pudieran elegir, en reemplazo de los satisfactores predefinidos y estandarizados que las políticas habitacionales han concebido históricamente en Argentina y en el AMGR.

Promoción de satisfactores sinérgicos	Caracterizados por satisfacer una determinada necesidad estimulando y contribuyendo simultáneamente a la satisfacción de otras necesidades.
Visibilización y democratización del proceso de configuración de las necesidades habitacionales	Requiere sin dudas de un fuerte protagonismo del Estado, promoviendo la participación de diversos actores políticos, comunitarios, económicos, académicos, etc., mitigando las imposiciones que algunos sectores puedan ir logrando sobre otros, en pos de lograr una distribución equitativa de la participación para el establecimiento de consensos, integrando la dimensión colectiva o social de las necesidades y combinando el derecho a satisfacer las necesidades con el derecho a participar en las decisiones de cómo alcanzar esa realización.
Concepción del problema habitacional de los sectores afectados por situaciones de pobreza desde la complejidad	Implica entender que este no se soluciona atacando únicamente los aspectos físicos del hábitat, ya que en su determinación intervienen aspectos muy variados de naturaleza económica, social, cultural, ambiental, etc., tales como la educación, la salud, la marginación física, social y cultural, los riesgos ambientales, la inseguridad, los derechos civiles y políticos, las diferencias de géneros, edades y étnicas, e incluso sus formas subjetivas de percepción, etc., que requieren ser identificados y tratados relacionadamente como dimensiones de un mismo problema para dar una respuesta integral. Por el contrario se entiende que una política habitacional integral requiere como fundamento una teoría de NHBMC construidas en un proceso de mayor democratización con un fuerte protagonismo del Estado.

Fuente: elaboración propia.

Finalmente como cierre de este apartado, cabe señalar que la revisión exhaustiva del estado del arte, permitió avanzar en la construcción de un marco interpretativo propio, con el objeto de conformar un corpus conceptual crítico a la luz del cual analizar el proceso de configuración de las necesidades habitacionales en las políticas públicas y contribuir al desarrollo de una teoría de necesidades habitacionales básicas multidimensionales consensuadas (NHBMC) como fundamento de una política habitacional integral.

# Capítulo 2

Estrategia metodológica

## 2. Estrategia metodológica

### 2.1. Encuadre general de la investigación:

Esta tesis se articuló al Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica Orientados- Universidad Nacional del Nordeste (PICTO-UNNE) 2007 00100 de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT). Denominado: “Instrumentos para la gestión local de una política habitacional integral adecuada a las condiciones de la población en situación de pobreza en el Gran Resistencia”. Dirigido por el Dr. Miguel A. Barreto e integrado por los siguientes investigadores: Dra. Laura Alcalá, Mg. María A. Benítez, Lic. María Fernández, Mg. Marta Giró, Mg. María B. Pelli y Mg. Venettia Romagnoli y la Becaria de SGCyT-UNNE: Arq. Noel Depettris.

La participación como integrante del equipo del citado proyecto, que tuvo como objeto general de estudio a la Política Federal de Vivienda en el Área Metropolitana Gran Resistencia entre el periodo 2003-2007, resultó determinante en las instancias iniciales de definición del problema de investigación de esta tesis y viabilizó posteriormente su desarrollo. Las vinculaciones establecidas entre ambas investigaciones produjeron importantes retroalimentaciones, tanto a nivel de los resultados como en los aspectos metodológicos que orientaron sus respectivos desarrollos, que se plasmaron concretamente en definiciones significativas para el caso de este estudio, en la medida que ambos proyectos compartieron desde objetivos diferentes, los objetos de estudio, el objeto empírico principal: una muestra de proyectos habitacionales implementados en el AMGR, como así también varias de las fuentes de análisis utilizadas.

Esta coordinación entre ambos proyectos permitió que el trabajo de campo de esta tesis fuese realizado de manera integrada al desarrollo empírico del PICTO UNNE, posibilitando su ejecución, que implicó, a partir de la estrategia metodológica planteada para dar cumplimiento al objetivo de esta tesis, una compleja labor de gestión y producción de los datos.

En base a lo expuesto, en esta sección del trabajo se desarrollan los fundamentos metodológicos y la organización de la investigación. En primer lugar se definen conceptualmente la vinculación entre el proceso de configuración de las necesidades habitacionales y la política habitacional con la finalidad principal de identificar los observables de la investigación, luego se plasma el recorte de los objetos de estudio y los niveles y escalas jurisdiccionales y temporales de análisis. A partir de todas estas definiciones, se cuentan posteriormente las fases del proceso de investigación, la relación entre los observables y los campos empíricos, así como las técnicas y procedimientos utilizados.

Finalmente se explican los principales ejes de análisis definidos para visibilizar y analizar el proceso de configuración de las necesidades en la política habitacional vigente en Argentina en el período de estudio (2003-2007) a partir del análisis en profundidad de tres casos implementados en el Área Metropolitana Gran Resistencia- AMGR (Chaco, Argentina), a la luz del marco interpretativo construido para esta investigación desde una perspectiva interpretativa de las necesidades.

## 2.2. Fundamentos metodológicos:

Como ya fue señalado en el marco teórico de esta investigación, se ha avanzado con fines analíticos en la construcción de esquema teórico – metodológico, que a partir del reconocimiento de que toda política habitacional está constituida por un marco normativo y sus instrumentos

operativos: los programas y los proyectos (Romagnoli, 2010 y 2011; Barreto, 2010 y Barreto y otros, 2014), intenta articular los principales aportes teóricos del campo de las ciencias políticas y la política habitacional, que conciben a las políticas públicas como productos emergentes de un ciclo o proceso caracterizados por la pugna y negociación de actores colectivos dentro del aparato estatal (Tamayo Sáez, 1997; Subirtas, 1989 y Jones, 1984), con otros enfoques provenientes de las teorías de necesidades humanas, que desde un enfoque interpretativo, las visualizan como resultantes de procesos de configuración atravesados por la disputa entre diversos actores, quienes asumiendo diferentes roles, despliegan sus estrategias en virtud de incidir en las interpretaciones que terminan legitimándose a través de la intervención del Estado (Fraser, 1991 y Krmpoti, 1999).

Entender a la política habitacional como el resultado de un proceso de configuración de las necesidades habitacionales, implica la posibilidad de distinguir sus diferentes momentos e instancias y relacionarlos con los elementos constitutivos de la política: su marco normativo general y sus instrumentos operativos: los programas y los proyectos, que representan a su vez sus distintos niveles.

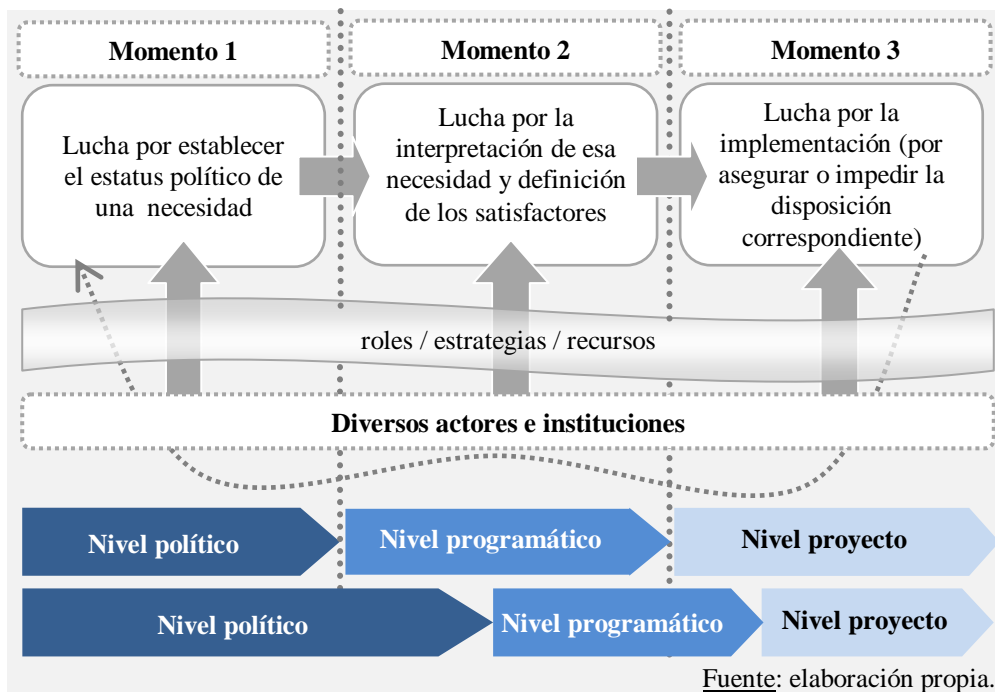
Tal como se ha expresado previamente, se plantea además que las políticas habitacionales, de acuerdo al modelo de desarrollo y los lineamientos que propicien pueden ser “enlatadas”, dejando pocos espacios de discusión para su definición en los niveles jurisdiccionales inferiores, o pueden ser más “flexibles”, permitiendo la introducción de mayores definiciones en las instancias de los programas y los proyectos. Cuestión clave al vincular la política con el proceso de configuración de las necesidades habitacionales desde una perspectiva interpretativa, en la cual cobran importancia analítica los actores que participan de dicho proceso, ya que son estos agentes quienes, desde los diferentes niveles jurisdiccionales involucrados, desde diversos roles, despliegan estrategias y ponen a jugar los recursos con los

que cuentan para incidir tanto en la politización de una determinada necesidad, como en su interpretación y traducción a un nuevo servicio social y su posterior implementación.

En consonancia con el marco interpretativo que se ha construido y explicitado en el capítulo 1 de esta investigación, en términos teóricos se comparte con Fraser (1986) que en el “escenario de disputa” por las necesidades, polemizan diferentes tipos de actores, que pueden distinguirse en función de los tipos de discursos de los cuales se constituyan como portadores. En primer lugar, identifica los discursos que tienen como meta politizar necesidades previamente privatizadas y que son iniciados por personas subordinadas o grupos embarcados en diseñar nuevas identidades sociales de oposición; en segundo lugar reconoce la existencia de discursos cuya meta es reprivatizar necesidades recientemente politizadas y defender la división social establecida entre discursos al articular interpretaciones enraizadas en necesidades que podían darse por dadas anteriormente, y que generalmente corresponden grupos hegemónicos. Finalmente, también entran en juego los discursos que traducen necesidades politizadas a necesidades administrables, incluyendo tanto discursos terapéuticos de trabajadores sociales profesionales y discursos de sistemas funcionalistas de planificadores, expertos en políticas y científicos sociales de la corriente dominante.

Las cuestiones hasta aquí planteadas se recuperan, interrelacionan y sistematizan en el siguiente gráfico, que permite visualizar los diferentes momentos del proceso de configuración de las necesidades, los actores que inciden en el mismo y los niveles de la política implicados.

Gráfico 20. Relación teórica- metodológica entre los momentos del proceso de configuración de las necesidades y los niveles de la política



El esquema analítico construido permite inferir la existencia de tres momentos fundamentales en el proceso de configuración de las necesidades habitacionales en las políticas públicas. El primer momento, corresponde, tal como ha sido señalado, a la disputa por lograr o impedir la implantación del estatuto político de la necesidad habitacional, la lucha para validar la necesidad como una cuestión de legítima preocupación pública o para enclavarla como una cuestión privada. Usualmente, una condición para que una cuestión sea pública en el sentido del Estado es el que sea primero pública en el sentido del discurso; lo que quiere decir que una necesidad no se vuelve sujeta a la intervención estatal legítima sino hasta que ha sido sujeta al discurso o argumentos colectivos.

Esta instancia implica la politización de ciertas necesidades específicas, a través de determinados procesos, mediante los cuales algunas necesidades “latentes” rompen las envolturas de lo privado que previamente las contenían y se vuelven focos de discurso público contestatario. En términos



de Fraser (1986) las necesidades se politizan cuando ciertos grupos comienzan a cuestionar sus identidades y posiciones subordinadas y las interpretaciones acerca de sus necesidades tradicionales y desventajosas. Siendo los principales actores de esta instancia: los movimientos sociales de oposición y el Estado.

Las estrategias que despliegan los actores para lograr legitimar sus necesidades, requieren además de un contexto propicio para su surgimiento, configurado por determinadas circunstancias y por la incidencia de ciertos factores económicos y culturales que en un momento dado favorecen la desorganización o interrupción de los procesos de despolitización, que habían mantenido a dichas necesidades cautivas en enclaves privatizadores tales como “lo doméstico” o “lo económico”, volviéndose permeables al surgimiento de interpretaciones opuestas que habían permanecido subordinadas (Fraser, 1986 y 1991).

Finalmente, como cierre provisional de la caracterización teórica de este primer momento, cabe señalar que la politización de necesidades no se da sin oposición. En este escenario están presentes también los grupos que intentarán reprivatizar estas necesidades. Estas dos formas de discurso polemizan en un espacio de disputa, y al hacerlo modifican sutilmente sus interpretaciones de necesidades.

El segundo momento del proceso contempla la lucha por la interpretación de la necesidad, la disputa por poder definirla y así determinar que podría satisfacerla, y tiene lugar cuando las necesidades cuestionadas han logrado establecer su status público y político. Aquí el punto focal ya no es lo “público” frente a lo “privado” en el sentido del discurso, sino más bien, el contenido y el proceso de la interpretación de la necesidad. Las interpretaciones en competencia, desarrolladas en el contexto de movimientos sociales institucionales abiertos, tienden a traducirse en

demandas de satisfacciones organizadas políticamente, plasmándose en concepciones programáticas opuestas.

En esta instancia, el Estado, en sus diversas ramas, se constituye en un actor protagónico en la lucha por las interpretaciones conflictivas de necesidades dentro del espacio de “lo social”. Es el Estado, quien a través de sus agencias a nivel federal, estatal y local, se ocupa de regular y fundar o satisfacer necesidades sociales antes privatizadas. De manera típica, la organización del estado social de satisfacción de necesidades adopta la forma de “servicios sociales”. El diseño e instrumentación de servicios sociales se ocupa, igualmente de interpretar como así de satisfacer necesidades sociales (Fraser, 1986 y 1991).

El encuentro entre las necesidades exitosamente politizadas con el Estado Social implica una serie de operaciones de re-escritura, un conjunto de procedimientos mediante los cuales las necesidades exitosamente politizadas se traducen a necesidades administrables. Para Fraser (1986), el programa Estado Social para reescribir las necesidades politizadas es el siguiente: la necesidad politizada se redefine como un concepto correlativo de una satisfacción burocráticamente administrable, un servicio social, lo que requiere de criterios claros y objetivos de elegibilidad tales que una agencia organizada burocráticamente pueda determinar quien tiene la necesidad y quien no. Esto, a su vez, significa que la necesidad debe especificarse en términos de un estado de cosas generalizable que podría aplicarse en principio a cualquiera (ej. desempleo, incapacidad, etc.), en consecuencia, dicha necesidad debe ser descontextualizada y despojada de los significados sociales e individuales que adquirió en el pasaje de la privatización a la politización. Como resultado de este proceso, se reubica al poseedor de la necesidad y el Estado Social lo interpela de una manera simultáneamente individualizadora y generalizadora. El poseedor de la necesidad se reubica como un individuo demandante que debe demostrar

que su caso satisface los criterios de elegibilidad, relegando su posición como agente político o miembro de una colectividad constituida.

Esto implica que el problema politizado de la vida del demandante debe concordar con una solución administrable burocráticamente y volverse conmensurable en términos de tal solución. Esto quiere decir que la necesidad debe cuantificarse y redefinirse como el equivalente en una cantidad de dinero (recursos), operación que sin dudas descontextualiza y reubica al poseedor de una necesidad. En estos procesos, los sujetos portadores de las necesidades son interpelados como receptores pasivos de servicios predefinidos, no como participantes involucrados en la interpretación de las necesidades y conformación de sus propias condiciones de vida.

Además de estas operaciones descontextualizadoras, individualizadoras, generalizadoras y apaciguadoras, se entiende que la definición administrativa de las necesidades incluye también una fuerte operación normalizadora. A medida que las necesidades y sus poseedores se vuelven conmensurables unas con otros, tienden a ser colocados en escalas de normalidad y desviación relativas construidas estadísticamente. Como resultado, el diseño de los servicios tiende a adoptar el carácter de normalización.

Para Fraser (1986) está claro que la manera que el Estado Social tiene de interpretar las necesidades y de interpelar a los sujetos se contrapone con las prácticas que los movimientos sociales habían desarrollado para politizar sus necesidades. En este segundo momento, la lógica administrativa del Estado Social tiende a despolitizar estas necesidades, sin repatriarlas a sus enclaves privatizadores anteriores, sino más bien reformulándolas dentro de una envoltura administrativa, en donde los administradores y profesionales definen las necesidades de sus “clientes” con antelación y los sujetos son individualizados como “casos” en formas que militan contra la

identificación colectiva y la construcción de capital social<sup>39</sup>, en términos de Bourdieu (1973).

Sin embargo, no todo el escenario es negativo desde una perspectiva que promueve la visibilización y democratización del proceso de configuración de las necesidades en las políticas públicas, como la que desde esta investigación se sostiene. En algunos casos bajo ciertas condiciones, Fraser (1986) advierte que los clientes de la seguridad social logran desplegar estrategias de resistencia a la lógica estatal, desplazando el significado y carácter de la interpelación que se les impone, pueden transformar la posición de cliente con un estigma que denota dependencia, atomización y debilitamiento, en una identidad política, la identidad política de una colectividad constituida que denota activismo, solidaridad y adquisición de poder. Al hacerlo, tales clientes cuestionan simultáneamente las definiciones administrativas de sus necesidades y la lógica anti participativa y jerárquica de la definición administrativa de los servicios sociales que les impone el Estado.

En términos analíticos, se considera que las interpretaciones y definiciones que logran imponerse como resultado de la disputa que se da en esta instancia, quedan plasmadas en la letra escrita de los instrumentos operativos de la política (los programas y los proyectos), constituyéndose a partir de esta institucionalización, en la manera legitimada por el Estado de entender determinado problema y su abordaje.

Finalmente, se entiende que en el tercer momento del proceso de construcción de las necesidades habitacionales 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

---

<sup>39</sup> conjunto de recursos relacionados con la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas o con la adhesión a un grupo (Bourdieu, 1985: 2).

interpretación, sino concretamente en la satisfacción efectiva de la necesidad, es una lucha por asegurar o impedir la disposición correspondiente.

Esta última instancia corresponde a la implementación, entendiendo que en este momento del proceso se materializan una sucesión de acciones de diversos actores asimétricos que desde diferentes roles, despliegan estrategias en virtud de incidir en las decisiones en relación a las condiciones en las cuales se entregarán los satisfactores que componen el programa y el proyecto, definidos en los momentos previos del proceso de configuración de las necesidades. Esta concepción implica que el problema de la implementación no es el ajuste fiel a la a la formulación de los instrumentos operativos, sino su adaptación a las características locales, al resultado de las disputas de los actores para monopolizar e incidir en la traducción de la necesidad administrable a la ejecución concreta. 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).

A partir de la identificación y clarificación teórica y metodológica de los distintos momentos del proceso de configuración de las necesidades habitacionales en las políticas públicas, se considera que su aplicación como matriz de análisis en esta investigación, puede contribuir a echar luz sobre algunas características importantes del proceso que sustenta la política habitacional vigente en Argentina, que se considera invisibilizado, ilustrando además ciertas dimensiones de la interacción de los distintos tipo de actores involucrados.

En base a lo expuesto hasta aquí, debe señalarse que desde el punto de vista metodológico, se entiende que el proceso de configuración de las necesidades habitacionales en las políticas vigentes puede reconstruirse a partir del análisis de los discursos (escritos y orales) de los diversos actores

que participaron e incidieron de manera indirecta y/o directa con mayores y/o menores recursos de poder en la legitimación de una determinada visión acerca de las necesidades habitacionales, los satisfactores “adecuados” y el tipo de respuesta que terminó efectivamente brindando el Estado.

Desde este enfoque, los documentos de la política habitacional y de sus instrumentos operativos (marcos normativos, leyes, decretos, planes, resoluciones, manuales operativos, etc.), que se constituyen en los discursos escritos mencionados, representan un insumo significativo para analizar los “supuestos teóricos” que fundamentan las intervenciones que se producen en el marco de una determinada acción política. En este sentido, se entiende por “*supuestos*” a las teorías no explícitas en la letra de un programa pero en las que se fundan la validez de sus procedimientos. Los mismos se desprenden de analizar la letra de los programas en relación con los conceptos que sustentan su contenido, proveniente de elaboraciones académicas. Finalmente, se entiende que el cuerpo de teorías que se encuentran detrás de los programas vigentes en un período definen la orientación general de una política habitacional y el análisis de cada programa en particular permite encuadrarlo dentro de una orientación.

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

### 2.3. Tipo de investigación:

El método con que se llevo a cabo esta investigación consistió en un modelo inductivo- cualitativo. El diseño metodológico requirió -al no encuadrarse en una teoría sustantiva- de una estrategia fuertemente inductiva, en donde el marco teórico construido se constituyó en el encuadre orientativo dentro del cual se elaboraron las categorías de análisis en la interacción con los datos que fueron obteniendo en el proceso de desarrollo del trabajo empírico y a partir de la vinculación e intercambio con los avances y producciones realizados en el marco del PICTO UNNE, al cual se articuló el desarrollo de esta investigación, tal como ya fue señalado.

Definido el objeto general de estudio de esta investigación -el proceso de configuración de las necesidades en las políticas habitacionales vigentes- para precisar y organizar la investigación se tuvo en cuenta el modelo teórico- metodológico construido (Gráfico 20, Pág. 103) que permitió analizar dicho proceso a partir de su aplicación para la reconstrucción y estudio en profundidad de tres casos implementados en el Área Metropolitana Gran Resistencia en el marco de la Política Federal de Vivienda, vigente en Argentina en el período 2003-2007.

### 2.4. Definición operativa de los objetos de análisis

Para definir los objetos de estudio, niveles, escalas y alcance de la investigación, se tuvo en cuenta, en primer lugar, que se trató de una investigación que buscó indagar sobre el proceso de configuración de las necesidades en las políticas habitacionales vigentes en Argentina a partir exclusivamente de los resultados de su implementación en el Área Metropolitana del Gran Resistencia de la provincia del Chaco. Es decir que el objeto empírico principal de esta investigación lo constituyó una muestra

de proyectos habitacionales implementados en esta área metropolitana, que se consideró ilustrarían una de las realidades abordadas en el país por esta política habitacional.

Si bien de acuerdo al esquema teórico -metodológico construido, se entiende que es posible identificar y relacionar con fines analíticos los distintos momentos del proceso de configuración de las necesidades habitacionales (la disputa por el reconocimiento, la disputa por la interpretación y la disputa por asegurar o impedir la disposición correspondiente) con los diferentes niveles de la política habitacional (política general, programas y proyectos), esta investigación definió a los proyectos como objeto empírico principal, en función de las limitaciones y posibilidades concretas de acceso a las fuentes de información, considerando que el enfoque metodológico adoptado situó en un mismo nivel de jerarquía como fuentes de información para el análisis a los discursos escritos (documentos de la política habitacional y de sus instrumentos operativos: marcos normativos, leyes, decretos, planes, resoluciones, manuales operativos, etc.) y a los discursos orales de los actores involucrados en el proceso que se requería indagar (funcionarios, técnicos, destinatarios, académicos, empresarios, etc.).

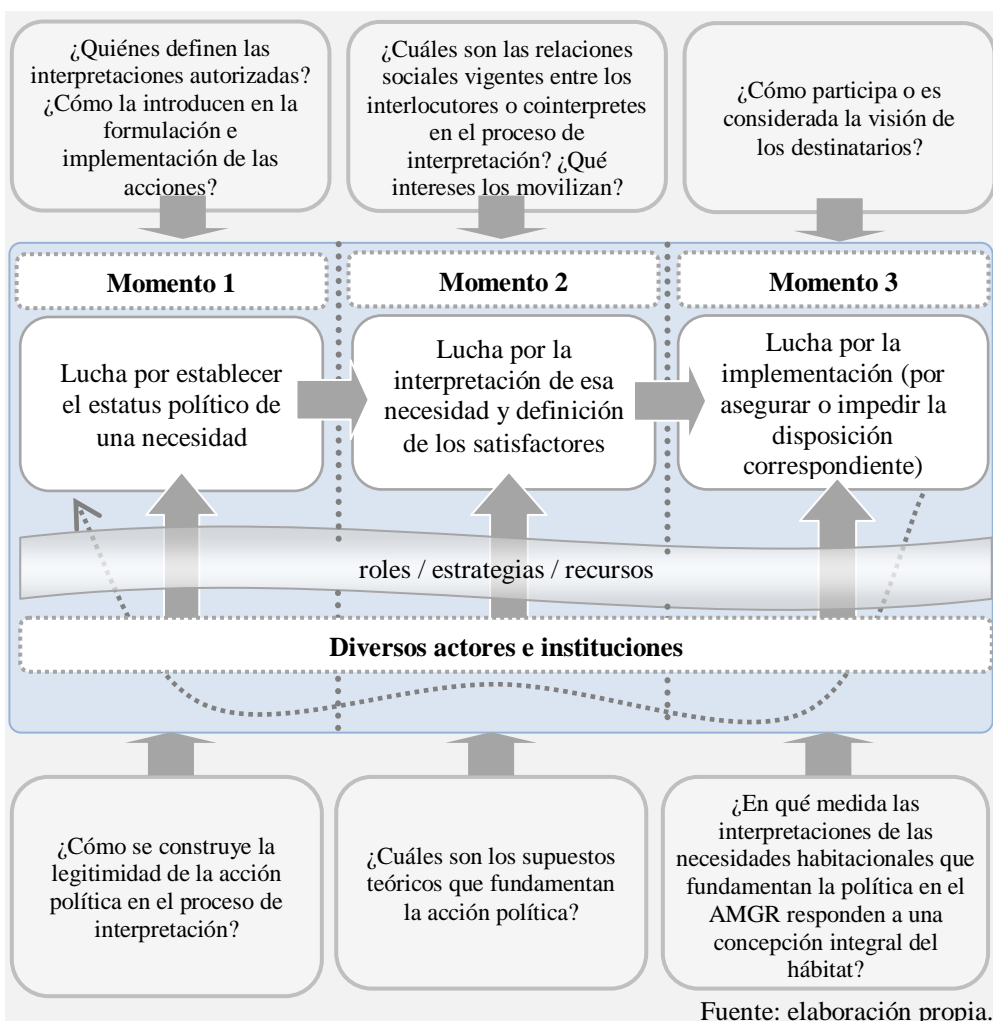
Los niveles superiores de la política: la política habitacional general (Plan Federal de Vivienda) y sus programas orientados a los sectores en situación de pobreza (Programa Federal de Emergencia Habitacional, Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas y Programa Federal de Solidaridad Habitacional) fueron analizados principalmente a partir del estudio de su letra escrita, resultados de investigaciones anteriores y los avances del PICTO UNNE, intentado reconstruir el proceso de configuración de las necesidades habitacionales subyacente a los instrumentos operativos. Para el estudio, se tuvo en cuenta el proceso gubernamental comprendido entre mayo 2003 y diciembre 2007 (presidencia de Néstor Kirchner). Para esta investigación, el período estudiado representó un cambio en la política



habitacional aplicada anteriormente, y se optó hasta fines de 2007 para tener una distancia suficiente de análisis de los hechos ocurridos.

A partir del propósito de la investigación y de diferenciar estos niveles y escalas de procesos descriptos, resultó necesario avanzar en la definición operativa de los objetos de análisis. Para poder identificarlos se interpeló al modelo teórico-metodológico construido, que distingue diferentes momentos del proceso de configuración de las necesidades habitacionales de la PFV, haciendo un esfuerzo por explicitar las preguntas iniciales que orientaron su análisis. En el siguiente gráfico se esquematiza el proceso metodológico señalado.

Gráfico 21. Esquema síntesis de la estrategia metodológica en función del enfoque teórico



A partir del esquema precedente se definieron como unidades de análisis a los tres momentos identificados en el modelo teórico- metodológico construido, en virtud de reconstruir a luz de los mismos, el proceso de configuración de las necesidades habitacionales en las políticas vigentes a partir su implementación en el AMGR (Chaco, Argentina). En cada uno de los momentos se propuso desentrañar lo acontecido en cada instancia, identificando los actores involucrados, sus roles, estrategias e incidencia en la politización, interpretación/definición e implementación de las necesidades habitacionales.

Gráfico 22. Estructura del análisis

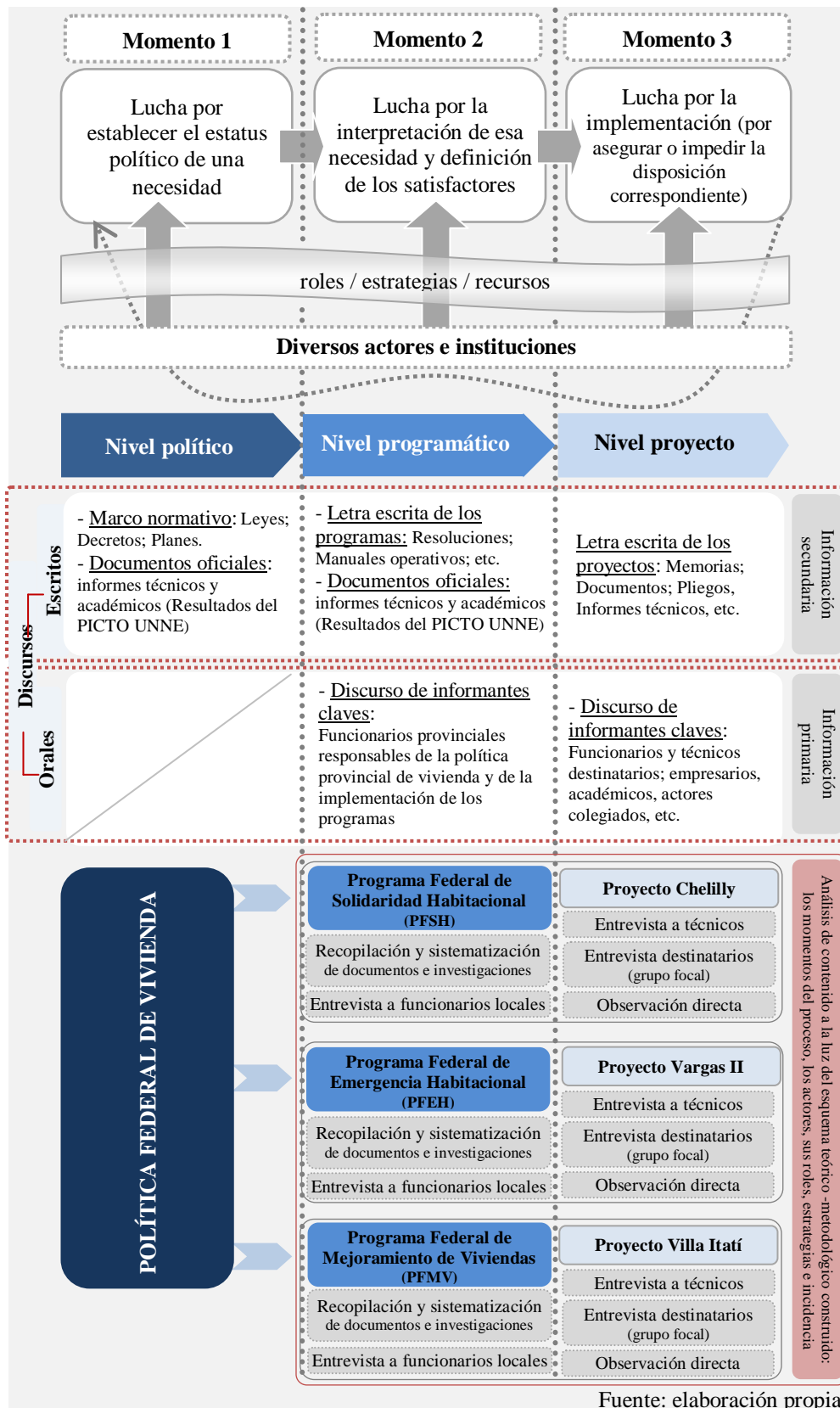
Momentos \ Casos	Casos (Proyectos ejecutados en el AMGR en el marco de programas de la Política Federal de Vivienda)		
	Caso 1	Caso 2	Caso 3
<u>Momento 1</u> Lucha por establecer el estatus político de la necesidad	Roles, estrategias e incidencia de los actores		
<u>Momento 2</u> Lucha por la interpretación de la necesidad y definición de los satisfactores	Roles, estrategias e incidencia de los actores		
<u>Momento 3</u> Lucha por la implementación	Roles, estrategias e incidencia de los actores		

Fuente: elaboración propia.

## 2.5. Técnicas y procedimientos de relevamiento y análisis de los datos:

En el siguiente esquema se detallan los objetos de análisis en cada uno de los niveles (político, programático y de proyectos) de la política habitacional, como así las técnicas de relevamiento de los datos, que permitieron reconstruir los momentos del proceso de configuración de las necesidades habitacionales.

Gráfico 23. Esquema de la estrategia metodológica con definición de los objetos de análisis, observables específicos, casos y técnicas utilizadas



Como puede observarse en el gráfico precedente, se tomaron diferentes objetos y se utilizaron diversas técnicas de análisis: en el nivel de la política se recurrió al marco normativo utilizando principalmente información secundaria, en donde se tomaron como fuentes de datos los discursos escritos (leyes, decretos, planes, etc.), como así también los avances parciales que sobre este objeto se iban produciendo en forma paralela al desarrollo de esta tesis en el marco del PICTO UNNE<sup>40</sup>. Para el análisis se aplicaron técnicas de análisis de contenido.

En el nivel de los Programas de la Política Federal de Vivienda, se tuvieron en cuenta los siguientes criterios de selección, en conformidad con los objetivos de la investigación: a) que fueran programas nuevos creados por la Política Federal de Vivienda. Esto descartó aquellos preexistentes a los que esta política había dado continuidad (como el PROMEBA o el FONAVI); b) Que fueran programas orientados a los sectores sociales en situación de pobreza (quintil 1 inferior de ingresos). Esto descartó aquellos como el Construcción de Vivienda, Etapas I y II y el Programa Federal de Reactivación de Obras del FONAVI I y II; c) Que fueran representativos de los distintos tipos de acciones implementadas (mejoramiento habitacional y viviendas nuevas), orientados tanto al déficit cuantitativo como cualitativo y d) Que formaran parte de la muestra definida en el PICTO UNNE. A partir de estos criterios quedaron seleccionados los programas restantes: el PFEH. Programa Federal Emergencia Habitacional, el PFSH. Programa Federal Solidaridad Habitacional y el PFMV. Programa de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”.

Para la compilación y análisis de la Política Federal de Vivienda y sus Programas se recopilaron, sistematizaron y analizaron principalmente informaciones de fuentes secundarias: documentales, informes oficiales y datos cuantitativos oficiales. El análisis se realizó sobre la base de

---

<sup>40</sup> Los datos fueron sistematizados y analizados con en base a una matriz analítica que contempla una serie de variables y de lineamientos teóricos de valoración, Para acceder al desarrollo completo ver: Barreto y otros, 2014.

información secundaria, y el de la Política de la provincia del Chaco se realizó con información secundaria y observación institucional participante. Esto requirió la recopilación de documentos oficiales en organismos y sitios oficiales. La sistematización y análisis consistió en la extracción de los argumentos de los documentos y su puesta en relación con las variables centrales, derivadas del marco teórico construido en la investigación. El resultado fue una valoración de los fundamentos mediante una crítica realizada a partir de la puesta en relación del sustrato teórico de la política y el marco elaborado en la investigación.

Finalmente para estudiar la implementación de los distintos programas de la Política Federal, se decidió elegir un proyecto implementado en el AMGR de cada uno de estos programas. Para esta elección se aplicaron los siguientes criterios: a) que hayan estado destinados al mejoramiento de las condiciones habitacionales de poblaciones urbanas, b) que al menos uno de los programas o subprograma contara con una orientación dirigida a la atención de situaciones sociohabitacionales de mayor criticidad y especificidad. Por ejemplo, el dirigido a la atención de comunidades aborígenes; c) que en lo posible se tratara de proyectos aplicados en asentamientos urbanos existentes, es decir que el punto de partida de la intervención no haya sido población destinataria inicialmente dispersa. Este criterio está relacionado con una de las cuestiones habitacionales más críticas en el área metropolitana: los asentamientos informales y la regularización urbana-dominial, d) Que el acceso a las diferentes fuentes de información (documental, de informantes claves barriales, técnicos profesionales públicos y privados, funcionarios y directivos, entre otras) resulte posible, confiable y pertinente con la experiencia desarrollada; e) que la localización de los casos posibilite interactuar con referentes de municipios que hayan intervenido directa o indirectamente de la acción programática, hayan jugado o no un protagonismo activo en el desarrollo del proyecto y del que resulte posible obtener consultas e información y d) que hayan formado parte de la muestra definida por el PICTO UNNE.

Para el caso del Programa de Emergencia Habitacional se trabajó con el proyecto implementado en el Barrio “Vargas II”, para el Programa de Solidaridad Habitacional con el Proyecto “Barrio Chelilly” y para el Programa “Mejor Vivir” con el Proyecto “Villa Itatí”. En este nivel y para cada uno de los proyectos se realizaron entrevistas individuales a los funcionarios y técnicos (del estado y de las empresas privadas) que participaron de los mismos y a otros actores involucrados según el caso: actores académicos, colegiados, representantes de organizaciones sociales, etc. Para el caso de los destinatarios de las intervenciones se aplicaron entrevistas a través de la conformación de grupos focales. La recopilación de datos se completó con la revisión de la documentación oficial de los proyectos y la observación directa en los casos. Tanto para el relevamiento, sistematización como para el análisis de la información de los proyectos se diseñaron los respectivos instrumentos (guías de entrevistas, matrices de sistematización y analíticas).

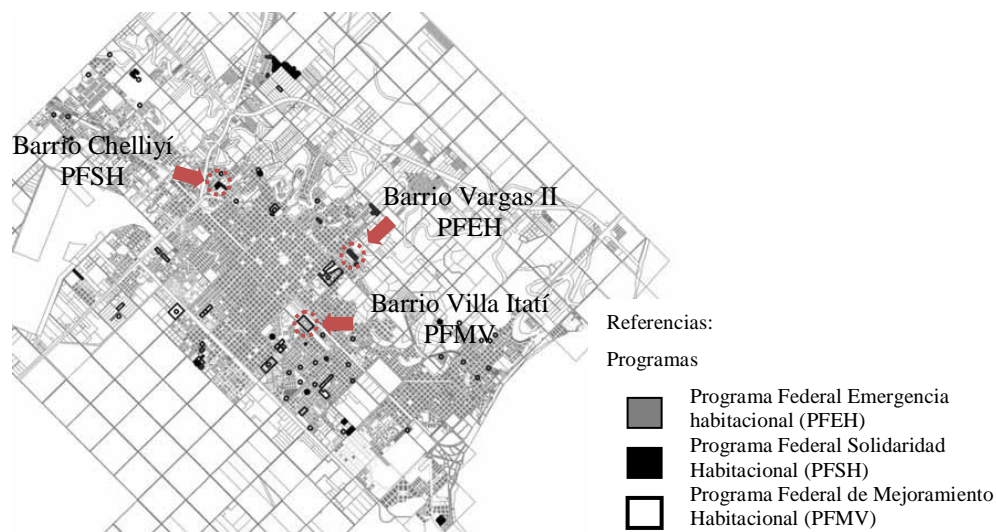
El análisis de la formulación de los programas se realizó con información secundaria recopilada de informes oficiales, obtenida en organismos y sitios oficiales. Se sistematizó y se elaboró un análisis del contenido de los textos, en función de las variables definidas en la investigación. Esta tarea se complementó con el análisis de información estadística a efectos de ponderar alcances y coberturas. A su vez el estudio de la implementación de los programas se realizó sobre proyectos ejecutados en diferentes barrios del AMGR. Esto implicó la construcción de información primaria. La muestra de casos seleccionados fue no probabilística; se siguió un criterio intencional, considerando los casos más significativos.

En este nivel, las unidades de análisis fueron los destinatarios (grupos de vecinos), los funcionarios y técnicos involucrados en los proyectos, como así también otros actores que se fueron identificando a partir de la toma de contacto con cada caso y la documentación oficial de cada uno. Para la recolección de la información primaria se realizaron entrevistas a

funcionarios y técnicos involucrados en la implementación de los proyectos seleccionados, quienes además proporcionaron informaciones de fuentes secundarias y contactos con informantes clave de los barrios seleccionados y con otros actores que habían tenido vinculación con los casos; esto permitió un acercamiento a los hogares destinatarios y la coordinación para la realización de entrevistas con la modalidad de grupos focales, como así también a los otros tipos de actores. En la instancia de las entrevistas focales, se concertaron además las visitas a los proyectos para la realización de la observación directa de cada barrio.

Finalmente, se realizó el análisis de la información mediante la técnica de análisis de contenido, interpretando el contenido manifiesto de los discursos (escritos y orales) a la luz del marco interpretativo construido, en función de las categorías analíticas, para inferir las cuestiones extratextuales implícitas.

Gráfico 24. Localización de los casos seleccionados en el marco del total de acciones implementadas por los programas del PFV en el AMGR



Fuente: Elaboración propia en base a Barreto y otros (2014).

# Capítulo 3

**La Política Federal de Vivienda y su  
implementación en la Provincia del  
Chaco y el AMGR (2003-2007)**



### **3. La Política Federal de Vivienda y su implementación en la provincia del Chaco y el Área Metropolitana Gran Resistencia (2003- 2007):**

Este apartado se dedica a la Política Federal de Vivienda<sup>41</sup> que enmarcó el objeto principal de estudio de esta investigación, constituido por un conjunto de proyectos ejecutados en el AMGR, en virtud de caracterizarla y contextualizar el análisis del proceso de configuración de las necesidades habitacionales en las políticas públicas vigentes a partir del estudio en profundidad de tres casos implementados en el AMGR (Chaco, Argentina).

Con el objeto de encuadrar el surgimiento de la PFV se presenta en primer lugar un breve repaso por la historia de la política habitacional argentina, para avanzar posteriormente en la explicitación de los principales resultados del análisis de la PVF y su implementación en la Provincia del Chaco y en el AMGR.

#### **3.1. Breve repaso histórico de la política habitacional argentina<sup>42</sup>:**

De acuerdo a Barreto (2011) y Barreto y otros (2014), las intervenciones del Estado en la problemática habitacional urbana también tienen una larga historia en el país. Hasta inicios de los años 90 del siglo pasado, la

---

<sup>41</sup> El análisis de la PFV fue elaborado en el marco de la articulación de esta tesis con el PICTO –UNNE ya referenciado, en base a un conjunto de dimensiones y variables de análisis que ya se habían utilizado para investigaciones anteriores (Barreto y Romagnoli, 2007 y Romagnoli, 2011), elaboradas a partir de tres grandes preguntas: ¿Quiénes, cómo y para que se interviene?; ¿a quiénes y con qué principio se ayuda? y ¿a través de qué medios? Estas preguntas intentan dar respuesta a tres grandes bloques conceptuales: la concepción de la intervención, del problema y su abordaje; los destinatarios de la política y las soluciones. En base a estas preguntas se formularon un conjunto de 23 variables a partir de las cuales se analizó la PFV. Para un desarrollo completo ver Barreto y otros (2014).

<sup>42</sup> Esta reseña está basada en trabajos anteriores Romagnoli, Venettia, 2008 y 2011 y Barreto y otros, 2014.

intervención del Estado argentino en la problemática habitacional utilizó principalmente tres tipos de instrumentos que tuvieron preeminencia en diferentes períodos.

En 1886 a través de la Ley N° 1804, se fundó el Banco Hipotecario Nacional, con la función de facilitar préstamos (a bajo interés y a largo plazo) para la construcción de viviendas en todo el país. Este sistema se constituyó como la principal herramienta del Estado hasta fines de los años 50 del siglo pasado. Posteriormente, a partir del primer gobierno peronista y hasta los años 70 del siglo pasado, otro de los instrumentos utilizados fue la regulación de los precios de alquileres, que facilitó a los asalariados el acceso a la locación de viviendas privadas. Por último, el instrumento progresivamente privilegiado por los sucesivos gobiernos fue el financiamiento y subsidio a la producción masiva de viviendas nuevas por empresas constructoras, organizadas en conjuntos habitacionales, bajo el modelo de gestión “llave en mano” y dirigidos principalmente a los sectores asalariados formales de menores recursos.

Todos los gobiernos democráticos y especialmente los gobiernos peronistas fomentaron este tipo de intervención, como estrategia complementaria de reactivación económica y generación de empleos<sup>43</sup>. Esta forma de interpretar el problema y su solución, consolidó a su vez, el campo económico de las empresas constructoras que fueron adquiriendo relevancia estructural, constituyéndose en un actor protagónico del proceso de configuración de las necesidades habitacionales en las políticas públicas.

---

<sup>43</sup> El origen de esta forma de intervención del Estado en el campo habitacional obedeció a la temprana adopción que realizó Argentina, en el contexto de América Latina, de algunas instituciones sociales básicas del “Estado social” o “Estado del Bienestar”, desarrollado con fuerza en Europa luego de las guerras. Instituciones que fueron fundadas por iniciativas de los gobiernos populares que a partir de los años 30 y hasta mediados de los cincuenta gobernaron intermitentemente el país, en el marco de la incipiente industrialización ocurrida en ese período (principalmente los dos primeros gobiernos peronistas).

Como consecuencia de esta última línea de acción, el Estado nacional progresivamente consolidó una cierta estructura institucional de política habitacional, con la creación de la Secretaría de Estado de Vivienda en los años 60 y posteriormente del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) en 1972, que además de fijar un recurso significativo permanente para la producción habitacional pública, creó a partir de su reforma de 1977 una organización administrativa en todas las provincias.

En forma paralela a las intervenciones estatales en el campo habitacional mencionadas, en el contexto de América Latina y con un relativo impacto en Argentina, desde fines de los años 60 diferentes organismos internacionales de crédito al desarrollo, organizaciones civiles relacionadas con ellos y centros académicos impulsaron acciones habitacionales experimentales, haciéndose eco de aportes de autores como John Turner, que consideraban la línea de la política habitacional hegemónica inadecuada para solucionar el problema de las poblaciones en situación de pobreza y promovían el reconocimiento de las capacidades de autoproducción del hábitat de los sectores populares. Todos ellos promocionaban líneas de política habitacional alternativas, tendientes a la consolidación y el mejoramiento de las áreas deficitarias críticas construidas por los sectores populares, como así también medidas de acceso al suelo urbano. A pesar de cierto contexto favorable al surgimiento de estas interpretaciones subordinadas, la política habitacional argentina oficial durante todo este período no dio cabida masiva a estas acciones y solo se dieron algunas experiencias intersticiales y experimentales en Buenos Aires y algunos otros lugares del país<sup>44</sup>. Sin embargo, los actores que promovieron esta interpretación alternativa a la visión que sustentaba el accionar del Estado en esta problemática, fueron consolidándose paulatinamente como portadores de un discurso contrahegónico en el campo del hábitat social.

---

<sup>44</sup> Entre las que se puede incluir la desarrollada por el Arq. Víctor Pelli y su equipo, que luego derivó en la conformación del actual Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVI), de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional del Nordeste.

A pesar del desarrollo de las mencionadas instituciones sociales dentro de la estructura del Estado y de la realización de algunas experiencias en el país, hasta inicios de la década de los años 80 del siglo pasado no se aplicó nunca una política específica estructural para los sectores sociales más excluidos de la sociedad. Puede suponerse que esto ocurrió por el predominio de cierta creencia de las clases dirigentes, que Argentina seguiría el camino de los países desarrollados y que este problema sería solo transitorio y superado por el desarrollo económico.

Sin embargo, a medida que el modelo de acumulación derivado del keynesianismo económico mostró signos de agotamiento y era atacado en todo el mundo por las ideas neoliberales, el progresivo crecimiento de la pobreza y la informalidad deslegitimó el modelo de política habitacional oficial, que perdía cada vez más su finalidad social, beneficiando solo a los sectores asalariados formales menos privilegiados y no a los crecientes sectores empobrecidos que padecían situaciones habitacionales críticas. El agotamiento total de aquel modelo de desarrollo se hizo evidente con la crisis de la hiperinflación de 1989, que marcó un cambio de época en las políticas generales, con un impacto posterior sobre la orientación de la política habitacional.

Fue recién en los años 90 en el marco de las políticas neoliberales de ajustes estructurales y en un contexto creciente de expansión de la pobreza, que sobrevino con la llamada “Reforma del Estado”, implementada por el gobierno de Carlos Menem, a partir de los lineamientos del “Consenso de Washington”, en el cual el problema y las respuestas de la política habitacional experimentaron importantes modificaciones.

En este nuevo modelo de desarrollo, en el campo de la política habitacional se trató de que el Estado abandone la producción subsidiada de viviendas sociales para los sectores asalariados, y de promoverla como un bien de acceso a través del mercado, entendiendo que solo se debía subsidiar la

necesidad de los sectores de extrema pobreza. En este contexto, se privatizó el Banco Hipotecario Nacional y el FONAVI, en el marco de la creación del Sistema Nacional de la Vivienda, fue reorientado en dos direcciones: por un lado, buscó estimular la participación del mercado en la financiación y promoción de la vivienda de los sectores asalariados y de ingresos insuficientes para acceder a ella por medios propios, merced a modelos de cofinanciación pública-privada y la titulación hipotecaria de las viviendas para crear un mercado de capitales. Y por otro lado, buscó ligar la acción de la política habitacional a la política social, dedicándose a subsidiar la producción habitacional destinada a los sectores afectados por la pobreza (Cuenya, 2006: 61-71, citado por Barreto y otros, 2014). Estas últimas acciones, además del FONAVI, contaron con un fuerte apoyo financiero de los organismos transnacionales de crédito al desarrollo que promovieron estas reformas. En este marco, y por efecto de la descentralización de competencias que promovió aquella reforma, se implementaron en todo el país un sinnúmero de programas nacionales, provinciales y locales de viviendas nuevas, mejoramiento habitacional y de barrios, y también de creación de lotes con servicio, orientados de manera focalizada a hogares en situaciones de pobreza.

Si bien esta línea de política habitacional introdujo algunas de las innovaciones desarrolladas por las agencias de cooperación al desarrollo, las organizaciones civiles y religiosas y los centros académicos experimentales en los años 70 - que se habían posicionado originalmente como portadores de interpretaciones contrahegemónicas a la sustentada por el Estado - resultó inadecuada como consecuencia del modelo de desarrollo macro-estructural en que se inscribió y del marco teórico general que orientó este accionar, que trató de focalizar en extremo la inversión social y suprimir las protecciones sociales en un contexto de profundización de la desigualdad social, la pobreza y el desempleo.

La Reforma del Estado de los años 90 culminó con una de las crisis sociales más grandes que atravesó la Argentina en su historia. El desempleo creció,

la pobreza se agudizó, la informalidad se incrementó considerablemente y el desarrollo urbano de las ciudades no solo sufrió la irrupción de numerosos nuevos asentamientos informales, sino que padeció la decisión de que la provisión de servicios públicos, bajo la nueva lógica del mercado, relegara la atención de las zonas habitadas por los sectores de más bajos recursos. En ese contexto, la política habitacional de los 90 más bien acompañó la destrucción del tejido físico y social y contribuyó a la fuerte fragmentación socioespacial del espacio urbano residencial, al aislamiento territorial de la pobreza y a la reproducción de las nuevas condiciones de vida de los sectores de más bajos recursos (Barreto y otros, 2014).

Tras el fracaso de aquel modelo de desarrollo y de la profunda crisis económica, social y política que afectó a la Argentina en los años 2001 y 2002, comenzó a insinuarse un nuevo modelo de desarrollo que adoptó formas definitivas con el gobierno de Néstor Kirchner, que asumió en mayo de 2003. Este nuevo modelo, denominado por algunos autores como “posneoliberal” (Katz, 2004 y García Delgado y Nosetto, 2006), se plasmó en un conjunto de reformas orientadas a la recuperación de las funciones del Estado y la reconstrucción de la soberanía y toma de decisión propia del frente a la necesidad de incorporarse al ámbito internacional sin ceder objetivos fundamentales sobre el crecimiento, el desarrollo y la distribución del ingreso (Boron, Gak y Lozano, 2006). 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 una nueva política habitacional: la Política Federal de Vivienda, cuyos principios e instrumentos operativos se desarrollarán en este capítulo.

### 3.1.a. La medición del déficit como instrumento de formulación de política:

Una reflexión aparte merece la discusión en torno a la medición oficial del déficit habitacional en Argentina, su evolución e incidencia a lo largo de la

historia de la política habitacional argentina, que se ha reseñado precedentemente. De acuerdo a Barreto y Ebel (2013), puede señalarse, que la medición del déficit habitacional en la Argentina estuvo signada por la inexistencia de un método oficial consensuado de uso estable en el tiempo.

El primer operativo censal que incluyó a la vivienda como unidad de análisis fue el Cuarto Censo Nacional de 1947, no obstante debe señalarse que la investigación acerca de los materiales predominantes de la vivienda se remonta al Primer Censo Nacional 1872<sup>45</sup>, aunque su incorporación de manera semejante a los últimos censos fue incorporada en 1947 sin modificaciones sustanciales hasta la actualidad. Con ciertos cambios en las categorías de las preguntas, que remiten a los materiales, el formato se mantuvo durante casi 50 años (Olmos, F; Mario, S y Gómez, A., 2003).

El déficit habitacional según el método tradicional de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, utilizado históricamente por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), se basa en la clasificación de tipos de viviendas particulares de acuerdo a una serie de categorías (casa tipo a, casa tipo b, departamento, rancho, casilla, pieza en inquilinato, pieza en hotel o pensión, local no construido para habitación, vivienda móvil y en la calle). En base a esta clasificación, se calcula por un lado la situación habitacional deficitaria por precariedad y hacinamiento, estableciendo una diferenciación entre viviendas deficitarias recuperables e irrecuperables<sup>46</sup>.

Por otra parte, la mayoría de las encuestas a hogares, realizadas en Argentina desde 1973, han incorporado algún elemento que diera cuenta de los materiales de la vivienda. Fruto de ello son: la Encuesta de Situación

---

<sup>45</sup> En las instrucciones a los censistas se indicaba: *“al finalizar cada libreta se confeccionara un resumen que detallará el caserío recorrido, clasificando en casas de azotea y madera o paja y según el número de cuerpos de las mismas, agregando, el número de familias e individuos que incluían”* (Primer Censo de la República Argentina, 1872).

<sup>46</sup> viviendas irrecuperables son aquellas que por la calidad de los materiales con que han sido construidas, deberían ser reemplazadas por nuevas unidades y recuperables son aquellas viviendas que si bien presentan rasgos de precariedad pueden ser recuperadas mediante obras de refacción o completamiento (SSDUYV, 2003).

Habitacional (ESH) - agregada como módulo especial en la EPH levantada en 1978 y 1988 - y los “Diagnósticos de Situación Habitacional” (Ministerio de Bienestar Social, 1980 y Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, 1984).

Básicamente, han sido estas dos fuentes de información, con sus respectivos instrumentos y metodologías descriptas, las que nutrieron los diagnósticos en torno a la problemática habitacional, que sustentaron – al menos desde el discurso oficial– las respuestas y acciones que el Estado desarrolló en el campo habitacional desde los inicios de su intervención hasta el 2009. En dicho año, en el marco de un trabajo conjunto entre la Universidad Nacional de Quilmes y la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, se desarrolló un nuevo método que brindaría un panorama más amplio de la problemática y del déficit habitacional, desde una perspectiva más integral (SSDUV-UNQ, 2009: 6). Sin embargo, cabe señalar que los avances e impactos de esta nueva forma de medición, no alcanzan al período de estudio de esta investigación.

Se ha producido un amplio debate en relación a los problemas de las formas de medición oficiales, que han sido objeto de una serie de cuestionamientos, tales como: existencia de lagunas de información sobre los requerimientos habitacionales; sectorialidad; falta de integración de datos censales; imposibilidad de establecer comparaciones en el tiempo, etc. (Barreto y otros, 2005 y Barreto y Ebel, 2013). Sin embargo, estas discusiones se han centrado principalmente en las fallas técnico- metodológicas, invisibilizando las cuestiones teóricas y políticas subyacentes a las formas de medición que orientan la intervención del Estado (Barreto y otros, 2005).

Otros autores han avanzado, a partir de analizar las mediciones oficiales del déficit a la luz de una perspectiva integral del hábitat (Barreto y otros: 2014 y Barreto y Ebel, 2013), en el desarrollo de cuestionamientos que señalan que su aplicación ha dificultado históricamente a un real dimensionamiento del problema habitacional, en la medida que no fueron formuladas en base a



una concepción multidimensional del problema habitacional, circunscribiéndose solamente a los aspectos físicos de la vivienda (Barreto, Pelli, Romagnoli y Fernández, 2005). En consecuencia, los procesos oficiales utilizados para determinar el déficit habitacional en Argentina, al estar fundados en una concepción sectorial del problema - fuertemente arraigada en las políticas habitacionales oficiales- en lugar de aportar herramientas para su solución, han contribuido a una forma de solución sectorial del problema<sup>47</sup>.

En línea con estos enfoques, desde la perspectiva de este trabajo, cobra importancia la medición del déficit habitacional como problema de las políticas habitacionales, a partir de entender que todo instrumento de medición se sustenta en una determinada concepción teórica del problema y su abordaje<sup>48</sup>, lo que desde una perspectiva interpretativa de las necesidades equivaldría a una determinada interpretación que logró posicionarse como hegemónica a través de la legitimación que le otorga el poder estatal.

En el caso de Argentina, tal como se ha venido analizando, la prevalencia histórica de la interpretación hegemónica de la “vivienda social pública” ha moldeado la medición oficial del déficit habitacional, que sin dudas entraña sesgos favorables a la construcción de viviendas nuevas estandarizadas, ejecutadas en terrenos vacíos a través de empresas constructoras bajo la modalidad “llave en mano” y a la demolición de gran parte del parque

---

<sup>47</sup> En trabajos anteriores (Barreto, Pelli, Romagnoli y Fernández, 2005), se ha señalado que las concepciones sectoriales, más propias del liberalismo económico, se encuentran relacionadas con enfoques reduccionistas, próximos a los de tipo biológico y requieren de métodos de medición del déficit que sustenten dicho enfoque y son utilizados categorialmente por políticas selectivas de promoción social que en marcos restrictivos de recursos más bien resultan de contención social. Mientras que las concepciones integrales del problema, se encuentran relacionadas con los enfoques ampliados o relativos, que requieren de métodos de medición del déficit que contemplen de manera interrelacionada todas las dimensiones involucradas en el problema habitacional, y son generalmente utilizados con criterios universales por políticas sociales redistributivas y/o de bienestar.

<sup>48</sup> Para Barreto y Ebel (2013), el establecimiento de un método oficial de medición del déficit no es tarea sencilla, ya que implica definir previamente que se entiende por una “vivienda digna” o “adecuada”, en función de establecer y precisar las “situaciones habitacionales deficitarias”, como así también las posibles formas de solución.

habitacional, desconociendo las importantes posibilidades de alcanzar estándares mínimos a través del mejoramiento.

### 3.2. La Política Federal de Vivienda y su implementación en la provincia del Chaco y el AMGR (2003-2007):

Como ya fue señalado, esta investigación se ocupó de estudiar el proceso de configuración de las necesidades en la “Política Federal de Vivienda”, tomando como referencia su implementación en el Área Metropolitana del Gran Resistencia, durante el período delimitado por la gestión de gobierno de Néstor Kirchner (25 de mayo de 2003 al 10 de diciembre de 2007), consecuentemente el análisis de la PFV que se presenta a continuación ha sido circunscripto a ese período, en virtud de contextualizar el estudio en profundidad de los tres casos seleccionados para analizar el proceso de configuración de las necesidades habitacionales que se dio en cada uno de ellos.

Tal como fue explicitado precedentemente, tras el agotamiento del modelo neoliberal y el fracaso de la Reforma del Estado de los años 90, la Argentina atravesó una de las crisis socioeconómicas más profundas en su historia, que alcanzó su mayor criticidad en los años 2001 y 2002. En ese contexto, tras la asunción de Néstor Kirchner en 2003, el país pasó a experimentar cambios en el modelo de crecimiento, y en el marco de recuperar la intervención del Estado en la economía para promover el desarrollo - de acuerdo a lo enunciado en un documento oficial (SSDUYV, 2007) - este gobierno decidió incorporar como uno de los temas centrales una nueva política de vivienda, 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.

Esta nueva política habitacional según señala el citado documento, 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.

A nivel de la provincia del Chaco no se identificaron medidas que permitieran ajustar este último objetivo en beneficio de la población destinataria. El gobierno provincial (de signo político contrario durante el periodo de estudio), no formuló explícitamente ninguna política habitacional propia que fijase lineamientos adecuados a la realidad local, solo se ajustó a las condiciones impuestas por la política nacional.

Por su parte, los municipios del AMGR tampoco contaron con una política habitacional propia, manteniendo un rol pasivo en la implementación de las acciones habitacionales, dando respuestas a requerimientos puntuales.

Tampoco contaron con planes urbanos integrales que permitieran encauzar las distintas acciones programáticas del IPDUV y de otros agentes nacionales y provinciales que de manera desarticulada, impactaron en sus territorios.

En relación al marco normativo, el problema habitacional de los sectores de menores recursos ha sido reconocido históricamente en Argentina desde mediados del siglo XX en la misma Constitución Nacional,<sup>49</sup> enmarcando el conjunto de normas que estuvieron vigentes durante el período 2003-2007<sup>50</sup> a nivel nacional y que definieron el marco jurídico de la Política Federal de Vivienda. (Ver Cuadro 11).

Cuadro 11. Marco normativo nacional de la Política Federal de Vivienda en el período 2003-2007

NORMAS PREEXISTENTES	CONTENIDOS
Ley 21.581 (26/05/1977)	Modificó el <b>FONAVI</b> (creado por Ley 19.829 de 1973), estableciendo un nuevo régimen de funcionamiento y de financiamiento, basado en un porcentual de la recaudación del impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural.
Ley 23.966 (01/08/1991)	Estableció modificaciones a la Ley 21.581 fijando nuevos porcentajes de distribución del impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural entre el Tesoro Nacional, las provincias y el <b>FONAVI</b> .
Ley 24.130 (02/09/1992)	Delegó a los organismos ejecutores de cada jurisdicción provincial el otorgamiento de aptitudes técnicas y financieras de cada proyecto como toda otra facultad de orden reglamentario.
Ley 24.464 (8/03/1995)	Creó el <b>Sistema Federal de la Vivienda</b> integrado por el FONAVI; los institutos de vivienda provinciales y de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y el Consejo Nacional de la Vivienda. Fijó los coeficientes de distribución del FONAVI entre las provincias y la ciudad de Buenos Aires. Creó el <b>Consejo Nacional de la Vivienda</b> , como órgano asesor del Estado nacional, las provincias y los municipios en toda cuestión vinculada con la temática de vivienda.
Decreto 518 (13/05/1998)	Reordenó el Título II de la Ley 23.966 del impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural y sus modificaciones.

<sup>49</sup> En virtud de lo que establece el Artículo 14 bis, incorporado en la reforma constitucional del año 1957 y el Artículo 75 inciso 22 de la reforma constitucional de 1994, que incorporó una serie de tratados internacionales de derechos humanos a la Constitución Nacional, que protegen el derecho a la vivienda a toda la población.

<sup>50</sup> Algunas de ellas son anteriores al período de estudio, pero continuaron vigentes durante el mismo.

NORMAS NUEVAS	CONTENIDOS
Decreto 1283 (24/05/2003)	Modificó la Ley de Ministerios, unificando parte de los ministerios de Economía y de la Producción, y de la Presidencia del Nación en una sola cartera de Estado, para crear el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
Decreto 27 (27/05/2003)	Aprobó el organigrama de aplicación de la administración centralizada del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
Decreto 1142 (26/11/2003)	Aprobó la estructura organizativa del primer nivel operativo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de acuerdo con los organigramas, responsabilidades primarias y acciones y dotación, establecidos en los anexos del decreto. Terminó de concentrar toda las acciones habitacionales y constituyó el marco legal e institucional de la nueva Política Federal de Vivienda. Aprobó el organigrama del nuevo ministerio.
Convenios interjurisdiccionales programáticos	Cada uno de los programas y subprogramas federales nuevos mediante los cuales el gobierno federal asignó los recursos a las jurisdicciones se implementó mediante convenios específicos que requirieron la adhesión de estas.

Fuente: Barreto y otros 2014.

Como puede observarse en el cuadro precedente y de acuerdo a los señalamientos de Barreto y otros (2014), el marco normativo de esta política habitacional consistió básicamente en decretos del poder ejecutivo nacional que produjeron reformas de reordenamientos institucionales, para centralizar la administración de las acciones habitacionales antes dispersas en distintos organismos y de convenios interjurisdiccionales entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y municipales, para la implementación de las nuevas acciones programáticas. Se trató de medidas exclusivas del Poder Ejecutivo Nacional que permitieron al gobierno intervenir de forma inmediata y efectiva en la emergencia en la que asumió en el año 2003. Sin embargo, no produjeron reformas jurídicas estructurales y la situación imperante quedó determinada por una sucesión de normas acumuladas de distintos rangos jurídicos, periodos históricos y orientaciones políticas, que conformaron un marco legal poco favorable a una política habitacional integral y unificada. Por lo tanto, quedó pendiente durante este período, la sanción de un nuevo marco normativo unificado, que por un lado brindase

mayor estabilidad y legitimidad institucional a la intervención estatal en el campo habitacional y por el otro favoreciere a una política más integral<sup>51</sup>.

En el caso de la Provincia del Chaco, el marco normativo provincial vigente estuvo dado por la Ley provincial 4.368 de 1996, dictada en adhesión a la Ley nacional 24.464 de 1995, que había creado el Sistema Nacional de la Vivienda. La ley provincial dio creación al Sistema Provincial de la Vivienda y el Fondo Provincial de la Vivienda, que tenía por uno de sus objetivos, producir cierta descentralización y participación municipal en la política de vivienda provincial. Sin embargo, tal como se ha señalado en trabajos previos (Barreto y otros, 2014), este marco normativo no fue tenido en cuenta durante el periodo analizado, replicándose la centralización nacional a escala provincial y poniendo en evidencia la endeblez institucional provincial.

El Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV) implementó los tres programas analizados de acuerdo a las exigencias particulares de cada uno de ellos, sin generar ninguna norma general que articulase estas acciones. Solamente estableció dos normas específicas para la implementación de dos de estos programas, el PFEH y el PFMV. En el primer caso, fue un requisito exigido por el propio programa para articular la participación del municipio como responsable de la ejecución de las obras. En el segundo caso dictó por iniciativa propia, una resolución para modificar algunas exigencias del programa y adaptarlo para intervenir en asentamientos informales como se verá más adelante.

La implementación de estos programas no fueron encuadrados por el IPDUV dentro de la normativa provincial dada por la Ley del Sistema

---

<sup>51</sup> La débil institucionalización de la política habitacional no fue un hecho aislado en el gobierno de Néstor Kirchner, en este sentido, Svampa (2010) señala que a diferencia de los casos de Bolivia, Venezuela y Ecuador, el gobierno argentino no se ocupó en el período de estudio por la refundación de las instituciones (y por ende, de las aspiraciones de democratización de los sectores subalternos), que los otros gobiernos citados encararon a través de procesos más profundos de reforma constitucional (Svampa. 2010: 26).

Provincial de la Vivienda, que habilitaba la participación municipal y vecinal en la implementación de las acciones habitacionales del Instituto. La participación de los otros actores extra-estatales que se registró en los distintos proyectos, tampoco se encuadró en normas formales vigentes de actuación, sino que fueron productos de acciones autogestionarias de los propios actores involucrados y resultaron aleatorias, según las circunstancias de cada proyecto. Los únicos actores que se ajustaron al marco legal de actuación fueron las empresas constructoras, que se encuadraron dentro del sistema licitatorio del IPDUV basado en la Ley de Obras Públicas de la Provincia del Chaco y las organizaciones sociales, que participaron según lo establecido por el convenio del PFEH.

Sin duda, estas cuestiones evidenciaron un fuerte pragmatismo y premura del IPDUV y de los interesados directos por acceder a los recursos brindados por la Política Federal de Vivienda para ejecutar las obras y una excesiva pasividad de los municipios en la recepción de las mismas. Lo primero no puede juzgarse como algo malo en sí mismo, pero fue desfavorable en la medida que fueron iniciativas que no se inscribieron dentro de un marco formal de actuación de estas acciones programáticas y de participación de los diferentes actores, tendientes a una política más integral, concertada, participativa y en especial, ajustada a las características propias del problema habitacional de los sectores en situación de pobreza del AMGR -en donde se implementaron los casos estudiados en profundidad - y del resto de la provincia.

En relación a la organización administrativa, la Política Federal de Vivienda centralizó, a nivel nacional bajo el nuevo Ministerio de Planificación, a todas las acciones programáticas habitacionales, las nuevas y las pre-existentes a las que dio continuidad. Esto resultó favorable para corregir la fuerte dispersión de la gestión habitacional dada durante el periodo anterior y para acelerar la ejecución de la mayor cantidad de soluciones habitacionales propuestas. Sin embargo, al recaer esta centralización en la

Secretaría de Obras Pública, no contribuyó a cambiar la visión sectorial históricamente predominante en la política habitacional argentina, proclive a entender a la solución del problema habitacional de los sectores de menores recursos, básicamente como un problema de construcción masiva de viviendas.

En el nivel provincial no se produjo una reforma ministerial similar a la nacional durante el periodo 2003-2007, pero la concentración funcional que produjo la Política Federal, obligó también a la concentración de las acciones habitacionales provinciales en el IPDUV, principalmente porque a través del instituto se canalizaron exclusivamente los recursos y se desfinanciaron las acciones habitacionales provinciales localizadas anteriormente en otros ministerios.

Desde el punto de vista de la competencia de funciones, este organismo tuvo durante el periodo analizado una estructura adecuada<sup>52</sup> para la implementación de una política habitacional integral a la cual suscribe esta investigación, sin embargo, en la práctica, esta organización cayó en importantes obsolescencias y muchas funciones fueron delegándose en los hechos en las iniciativas privadas, en particular, en las empresas constructoras contratadas para la ejecución de los proyectos.

Cada uno de los tres programas analizados tuvo una organización particular para su implementación provincial, que obedeció a los requerimientos exigidos por la SSDUYV para la gestión de los proyectos. Dos de los programas estudiados, el PFSH y PFEH, dieron cumplimiento a estas exigencias a partir de las estructuras existentes en la organización funcional del IPDUV (gerencias) y sólo se diferenciaron porque el PFSH fue implementado de manera exclusiva por el IPDUV, mientras que en el caso

---

<sup>52</sup> Ésta organización fue sólo formal, debido a que sus gerencias, direcciones y departamentos mantuvieron misiones y funciones propias de la etapa anterior del Estado, previa a las reformas de los años noventa, en el que éste se reservaba amplias funciones de planificación, diseño, control y producción.



del PFEH, compartió con el municipio la implementación en función de lo prescripto por el programa. El único diferente fue el PFMV, para el cual fue creada dentro del IPDUV una unidad de gestión especial para administrar su implementación.

Por su parte, las articulaciones interjurisdiccionales (entre las distintas jurisdicciones del Estado) que esta política habitacional implementó, tuvieron favorablemente como epicentro el Consejo Nacional de la Vivienda, creado en la reforma descentralizadora del período anterior como espacio de acuerdos políticos entre el gobierno nacional y los provinciales. Sin embargo, tal como ha sido señalado en trabajos anteriores (Barreto y otros, 2014), estas articulaciones, debido a la falta de unificación de la política habitacional antes referida, se dieron de maneras diferentes simultáneamente, según los distintos grupos de acciones habitacionales<sup>53</sup>.

En el Chaco, a pesar de lo establecido en el marco normativo vigente, el IPDUV no realizó durante el período analizado ninguna articulación formal al nivel de la política con los gobiernos municipales, estableciendo solamente vínculos puntuales para la implementación de las diferentes acciones programáticas y en función de los objetivos y requerimientos de cada proyecto. Así los gobiernos municipales solo participaron en la implementación de los proyectos para dar factibilidad a los mismos y para realizar eventuales aportes complementarios, tales como terrenos o pequeñas obras de infraestructura.

En relación a las articulaciones intersectoriales (entre áreas del mismo nivel del Estado), el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios realizó, como responsable de esta política de vivienda, articulaciones con varios organismos de igual jerarquía, como los

---

<sup>53</sup> Los recursos del FONAVI continuaron como en el periodo anterior, canalizándose automáticamente a los institutos provinciales de vivienda; los programas nuevos de la PFV, subsidiados por el gobierno nacional e implementados mediante convenios específicos, mientras que los programas pre-existentes que contaron con financiamiento de los organismos internacionales de créditos al desarrollo.

Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; de Desarrollo Social; de Economía y Finanzas Públicas; y otros organismos autárquicos como el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, etc., pero estas vinculaciones fueron concretadas mediante convenios interinstitucionales, que obedecieron exclusivamente a los objetivos puntuales de cada programa y si bien contribuyeron a dar cierta integralidad a las acciones programáticas involucradas, principalmente al relacionar la producción habitacional con la generación de fuentes de trabajo, ellas resultaron transitorias para brindar soluciones integrales más estructurales al problema habitacional e insuficientes, ya que no contemplaron articulaciones con áreas de salud, educación, cultura, etc.

En el Chaco, el IPDUV no realizó durante el período analizado ninguna articulación formal a niveles de la política y de los programas con otros organismos y áreas del gobierno provincial. Solo estableció vínculos puntuales para la implementación de los proyectos y en función de las necesidades de cada uno de ellos, esto ocurrió particularmente con las empresas de servicios públicos de agua potable, cloaca, y energía eléctrica, responsables de proveer estos servicios a los nuevos conjuntos de viviendas.

Con relación a la participación de los agentes extra-estatales, las relaciones también fueron similares, a nivel nacional la Política Federal de Vivienda no dispuso de un órgano formal de articulación con agentes extra-estatales y las articulaciones sólo se reflejaron en la participación puntual de los distintos actores económicos, sociales, políticos y religiosos, en las diferentes acciones programáticas, tales como las empresas constructoras grandes, medianas y pequeñas, la organización sindical de los obreros de la construcción, algunas organizaciones sociales y políticas, y organizaciones no gubernamentales religiosas, etc.<sup>54</sup> Si bien resultó novedosa y favorable la

---

<sup>54</sup> Mediante convenios específicos, participaron en los diferentes programas actores como la Cámara Argentina de la Construcción (CAC), la Cámara Argentina para Pequeñas y Medianas Empresas de la Construcción (CAPyC); la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC); la Cámara de la Vivienda y el Equipamiento Urbano de la República

participación de varias organizaciones sociales y políticas, que llevaron adelante experiencias productivas solidarias concordantes con el desarrollo comunitario, las mismas resultaron minoritarias respecto a la participación dominante de las empresas de la industria de la construcción<sup>55</sup>.

En el Chaco, el IPDUV tampoco promovió la participación de actores económicos, políticos y sociales en la formulación e implementación de la política habitacional provincial, restringiéndola a nivel de las distintas acciones programáticas en concordancia con el nivel federal. Desfavorablemente esto ocurrió a pesar de que en el plano formal, el Sistema Provincial de la Vivienda, había contemplado en la Ley un espacio de participación a representantes vecinales, a través de las Comisiones Municipales de Contralor de la Vivienda.

Los municipios del AMGR, al carecer de políticas habitacionales locales, al no contar con áreas de gestiones específicas y no tener una participación estructural en la implementación de la política habitacional, tampoco abrieron espacios de participación para la ciudadanía.

---

Argentina (CAVERA) y organizaciones religiosas como Cáritas Argentina (de la iglesia católica). Merece destacarse particularmente la participación de algunas organizaciones y movimientos sociales y políticos, gestados con carácter de protestas y reivindicaciones durante la etapa de crisis del modelo neoliberal de los años 90, integrados por desocupados y excluidos, que articularon alianzas políticas con este nuevo gobierno y lograron espacios de inserción laboral y productiva a través de algunos de los programas de esta política habitacional, tales como la Corriente Clasista y Combativa (CCC), la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat (FTV), el Movimiento Teresa Rodríguez, la Organización Barrial Túpac Amaru (OBTA) y muchas otras de escalas más locales.

<sup>55</sup> Svampa (2010) plantea que en el inicio del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), hubo un intento de construcción de una fuerza transversal progresista que otorgaba un lugar a las organizaciones piqueteras deudoras de la matriz nacional-popular, que se integraron al gobierno bajo el nombre políticamente correcto de “organizaciones sociales” estrechamente vinculadas a demandas en torno a necesidades habitacionales (Barrios de Pie, Movimiento Evita y Federación de Tierras y Viviendas). No obstante, estas fuerzas no fueron capaces de generar una épica alternativa a la que presentaba la generación de 2001, nutrida en el ethos autonomista y la matriz clasista, como consecuencia del rechazo y estigma que medios hegemónicos, clases medias y el propio gobierno habían contribuido a instalar, durante la fuerte puja que se llevó a cabo en el espacio público entre 2003 y 2004 con las organizaciones piqueteras opositoras. Pero lo cierto es que ni la reivindicación de las luchas antineoliberales de la década del 90, ni la evocación de un ethos setentista alcanzaron para dotar de legitimidad a un actor social que en definitiva continuaba siendo visto por una gran parte de la sociedad como “clase peligrosa”, “lumpenproletariado residual” o simplemente, como una expresión del clientelismo de izquierda, amparado por el nuevo gobierno.

La Política Federal de Vivienda en cuanto a sus instrumentos operativos, contó con un número importante de programas y subprogramas, organizados de acuerdo al condicionamiento de las distintas fuentes de financiamiento. Esto le quitó unidad de orientación a la política habitacional. El grupo más numeroso de instrumentos correspondió a los nuevos programas y subprogramas federales -dentro de los cuales se tomaron los programas analizados en profundidad en esta investigación- a los que se agregaron los programas nacionales pre-existentes y los financiados por los organismos internacionales de crédito al desarrollo que continuaron del periodo anterior, así como también los recursos y programas especiales del FONAVI, creados para recuperar su funcionamiento y capacitar a los institutos provinciales.

Fue favorable que todos los programas habitacionales se hayan orientado a los sectores sociales más necesitados (los tres quintiles inferiores de ingresos y a población NBI). Fue positivo también que los nuevos programas federales buscaran articular la producción de viviendas con aspectos de las dimensiones económicas y sociales muy críticos a inicios del período, para contrarrestar la alta desocupación y subocupación y dar respuesta a las movilizaciones sociales de protestas. Estos programas principalmente buscaron relacionar la producción habitacional con la generación de empleos para el sector desocupado y para quienes percibían subsidios precarios por esta condición, articulándose conjuntamente al fin de la política general de mejorar la formalidad del empleo<sup>56</sup> como vía de integración social.

Esta política no contó con instrumentos para el problema habitacional de los sectores sociales de ciertos ingresos, que no tenían posibilidades de ahorro suficientes para acceder por el mercado a una vivienda adecuada, y continuaron pagando altos costos de alquiler en relación a sus ingresos. Tampoco contó con instrumentos masivos que abordasen más integralmente las situaciones deficitarias específicas de los sectores de más bajos recursos,

---

<sup>56</sup> Cabe señalar que algunos programas, promovieron la participación de trabajadores autónomos bajo el régimen precario del monotributo social.

como los que viven en villas y asentamientos, dado que sus programas priorizaron la dimensión habitacional, sin contemplar la integralidad de abordaje específica que requieren las situaciones deficitarias críticas.

En el nivel provincial, el IPDUV no implementó todos los programas de la Política Federal de Vivienda, sino solo aquellos que las empresas constructoras y delegaciones locales de algunas organizaciones sociales pusieron interés en gestionar.

Por otro lado, el IPDUV también contó con algunos programas propios creados con anterioridad a la Política Federal de Vivienda, implementados a partir de los recursos provenientes principalmente del FONAVI y del recupero de las cuotas de créditos y préstamos ya otorgados, entre los que se destacaron algunos programas orientados a los sectores en situaciones de pobreza, que constituyeron la expresión de una cierta búsqueda de una política habitacional propia, más ajustada a las necesidades provinciales. Sin embargo, estos programas, con la salvedad de las acciones de regularización dominial, fueron afectados y absorbidos paulatinamente por los nuevos programas de la Política Federal de Vivienda, entre otras razones, por el requerimiento de aporte de terrenos e infraestructura para implementar los programas federales nuevos, que llevó al IPDUV a orientar los recursos propios hacia la compra de tierras y acelerar los procesos de regularización dominial.

En concordancia con la falta de unificación señalada, la Política Federal de Vivienda tuvo 3 fuentes de financiamiento: a) los recursos previstos por la Ley del FONAVI; b) los préstamos de los organismos internacionales de créditos al desarrollo para los programas de mejoramiento habitacional; y c) los aportes no reintegrables realizados por el gobierno nacional aplicados para implementar los nuevos programas, para continuar algunos programas

nacionales pre-existentes y para reactivar las obras del FONAVI que tenían dificultades de financiamiento en el año 2003<sup>57</sup>.

El FONAVI, es el que contó con mayor estabilidad estructural, porque dependió de un impuesto específico establecido en su ley constitutiva, y contó además con una distribución automática a las jurisdicciones, en base a un coeficiente porcentual, acordado y sujeto a revisión periódica por el Consejo Nacional de la Vivienda. Sin embargo, sus recursos fueron limitados y su distribución no propendió a corregir en el tiempo las inequidades jurisdiccionales del déficit habitacional.

Los aportes no reintegrables de los nuevos Programas Federales de Vivienda, fue por lejos la fuente más importante y favorable de todas, ya que produjo un sustancial incremento de los recursos de la política habitacional durante el período analizado y además no implicó endeudamiento alguno a las jurisdicciones provinciales ni al propio gobierno nacional, porque provino de recursos genuinos de la recaudación corriente de impuestos y del superávit fiscal que generó el nuevo modelo económico impulsado en 2003, propiciando un principio básico de equidad distributiva al utilizar recursos impositivos para incrementar la inversión social. Sin embargo, al no ser establecida por ley, como el FONAVI, esta fuente de recursos careció de estabilidad y equidad estructural porque dependió exclusivamente del presupuesto anual del gobierno y de su discrecionalidad distributiva.

La forma de accesibilidad a esta fuente de recurso por parte de las jurisdicciones, reflejó endeblez estructural y abrió espacio a que se altere la distribución inicial, introduciendo cierta inequidad territorial, porque si bien

---

<sup>57</sup> En trabajos previos (Barreto y otros, 2014: 108), se estimó que los programas nuevos de la PFV subsidiados por el gobierno nacional contaron durante el período (2003-2007) con un monto de inversión de \$12.953.559.631,46 (un 78.12% del total de la inversión en vivienda); mientras que para los Programas de reactivación de obras del FONAVI la inversión fue de \$ 422.692.331,70 (un 2,55% del total) y el FONAVI tradicional contó con una transferencia a las jurisdicciones de \$ 3.206.344.942,00 (19,34% del total).

resultó favorable que esta política asignara mayores recursos a través de algunos de estos programas a las provincias menos desarrolladas del norte del país, el hecho que la participación de las mismas, dependiera en primera instancia de que ellas se adhirieran a los sucesivos convenios marcos de cada acción programática, introdujo ciertas arbitrariedades porque no todas las provincias aceptaron algunas condiciones y al no adherirse a todos los convenios marcos, beneficiaron con más recursos a aquellas que sí lo hicieron. En segunda instancia, si bien fue positivo que la asignación efectiva de los recursos se realizara mediante la aprobación de cada proyecto, resultó desfavorable que este control se haya centrado fundamentalmente en aspectos políticos y financieros y no en cualidades de integralidad y adecuación de las soluciones a las necesidades reales de los destinatarios.

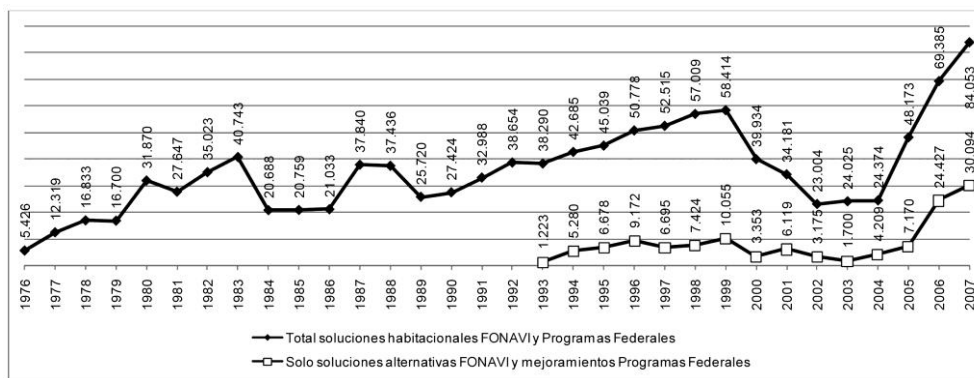
En el Chaco, el IPDUV dispuso de estas tres fuentes de financiamiento mencionadas con sus respectivos condicionamientos, más los recursos propios obtenidos por el recupero de las cuotas de los créditos hipotecarios y préstamos otorgados anteriormente y los aportes complementarios eventuales realizados por el gobierno provincial y los municipios para la implementación de los proyectos.

En concordancia con el nivel nacional, la fuente más importante provino del aporte realizado por los nuevos programas de la Política Federal de Vivienda, que por su carácter de subsidio no representó endeudamiento alguno para el gobierno provincial.

Uno de los aspectos más favorables de la Política Federal de Vivienda durante el periodo analizado, fue su capacidad operativa, dado que fue significativo el incremento de las soluciones habitacionales producido respecto a la capacidad histórica de la política habitacional argentina. A la vez y en concordancia con las características del déficit habitacional, esta política incrementó favorablemente la proporción de mejoramientos

habitacionales respecto al pasado. Pero este incremento no fue suficiente, debido a que la mayor parte de los hogares en viviendas deficitarias, según el Censo del 2001, habitaban en viviendas recuperables o vivían hacinados en viviendas buenas.

Grafico 25. Total de soluciones habitacionales terminadas: FONAVI y PF nuevos, con soluciones alternativas y mejoramientos discriminados. Total País 1976-2007



Fuente: Barreto y otros, 2014: 114.

En la provincia del Chaco, la capacidad operativa fue aún más significativa, ya que las soluciones de la Política Federal de Vivienda del periodo 2003-2007 (sin contar los programas con financiamientos internacionales) alcanzaron a cubrir en un mayor porcentaje que a nivel nacional el total de hogares en viviendas deficitarias existentes en el 2001 en esta provincia.

Similar hecho ocurrió con el grado de cobertura que alcanzaron las soluciones en cada quintil de ingresos a los que se orientaron, porque si bien esta política incrementó considerablemente la proporción de soluciones orientadas al primer quintil inferior de ingresos respecto al pasado, a nivel nacional no fue suficiente para equilibrar con las soluciones orientadas a los quintiles 2 y 3, debido a que el primer sector era el más numeroso en 2001, poniendo en evidencia la necesidad de una mayor priorización aún de atención de las necesidades de los grupos más desfavorecidos<sup>58</sup>.

<sup>58</sup> El número de hogares con NBI, a su vez es bastante aproximado al de la cantidad de hogares del primer quintil inferior de ingresos que vivían en viviendas deficitarias en el



Otra variable estrechamente vinculada a la capacidad operativa, en términos de disminución de las desigualdades, está referida a la distribución territorial de los recursos. Los programas federales nuevos y pre-existentes, por su parte, combinaron dos criterios de distribución territorial de sus recursos, algunos programas inicialmente y de manera favorable se focalizaron sólo en la región norte del país, priorizando la atención de mayor pobreza, extendiéndose luego a otras jurisdicciones del país, y otros programas abarcaron todo el territorio nacional. A su vez, todos estos programas contemplaron una distribución inicial de cantidades similares de recursos entre las jurisdicciones participantes, que fueron luego redistribuidos entre aquellas que los utilizaron más eficientemente. Esto último obstaculizó una mayor equidad territorial<sup>59</sup>.

En relación a los destinatarios de las PFV, los programas federales nuevos, fueron similar al FONAVI, también definieron desde el nivel federal distintos tipos de necesidades abstractas para los grupos focalizados por cada uno de los programas, sin contemplar un umbral mínimo de necesidades básicas universales que contrarresten la fuerte diferenciación y estigmatización de los grupos de menores recursos, ni ninguna instancia de

---

2001 alcanzaba a 1.315.054 hogares, siendo la cantidad de hogares del segundo quintil de ingresos en viviendas deficitarias un total de 726.065 hogares y de 334.150 hogares del tercer quintil de ingresos. El total de hogares en viviendas deficitarias existentes en 2001 en el país era de 2.640.871, que representaba el 26,2 % del total de los hogares (10.073.625). De dichas cantidades de hogares las soluciones de la Política Federal de Vivienda del período 2003-2007 (PF nuevos y FONAVI) alcanzaron a cubrir el 17,5 % con un total de 461.034 soluciones habitacionales. Si se considera que ellos se orientaron exclusivamente a los tres primeros quintiles de ingresos (2.424.269 hogares), esta cobertura alcanzó a cubrir el 19 % de la población destinataria teórica (Barreto y otros, 2014: 120-127).

<sup>59</sup> En el análisis de la distribución territorial de las soluciones habitacionales en el período de estudio, se encontraron correlaciones favorables entre los porcentajes de soluciones y de población deficitaria en una cierta cantidad de jurisdicciones y en particular, aquellas con altos porcentajes de déficit, como las del NOA y NEA, a las cuales, esta política priorizó con las acciones de algunos programas, con excepción de la provincia de Santiago del Estero. Asimismo también se observaron desequilibrios en otras jurisdicciones, como Capital Federal, La Pampa, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, cuyos déficits afectan a un porcentaje mucho menor de la población y que las soluciones habitacionales alcanzaron a cubrir en mayor proporción, contribuyendo a una distribución territorial inequitativa de las soluciones. También resultó llamativo el caso de la provincia de San Luis, que recibió durante el periodo una muy baja cantidad de soluciones, atribuible quizás a cuestiones de las relaciones políticas interjurisdiccionales, a la que esta política de vivienda resultó permeable (Barreto y otros, 2014: 113-127).

participación de los destinatarios en el proceso de construcción de las mismas. Sin embargo, algunos programas fueron más permeables a las demandas de algunas organizaciones sociales, organizaciones gremiales y cámaras empresariales, tomando de base además un estudio estadístico realizado por la SSDUyV que diferenció, en base al censo del 2001, el déficit de viviendas nuevas y de mejoramiento habitacional. A partir de esto, la estrategia política general relacionó la producción masiva de soluciones con la satisfacción de las necesidades laborales de los sectores de bajos recursos, sin embargo, lo hizo de manera indirecta y solo en el caso del PFEH, la relación de satisfacción de ambas necesidades fue directa.

En su afán favorable de priorizar la atención de los sectores más afectados por la pobreza, para la definición de los destinatarios, los nuevos programas federales (así como también los pre-existentes y los de financiamiento internacional) utilizaron desde el nivel federal criterios de focalización para alcanzar una mejor asignación de recursos y también para dar mejores respuestas a los destinatarios. Sin embargo, no complementaron criterios de coberturas universales y satisfactores mínimos universales, para evitar diferenciación social y estigmatización de las situaciones de pobreza. A nivel provincial, en el Chaco, tampoco se corrigieron estos criterios y a las poblaciones más pobres, tal como estipulaban los programas nacionales, se le asignaron soluciones más precarias, contribuyendo a replicar las brechas sociales.

Respecto a la organización de los destinatarios, los nuevos programas federales, fijaron como criterios los de “población” y “hogares”, superando de alguna manera el criterio clásico de “familias” utilizado históricamente por el FONAVI<sup>60</sup>. Además, como se verá más adelante, uno de los

---

<sup>60</sup> En trabajos previos (Barreto y otros, 2014: 128-129), se ha cuestionado que el FONAVI no haya dado precisión al concepto de “familias de recursos insuficientes” - antes claramente definida en la Ley 21581 de 1977- y que no haya utilizado los conceptos de “hogar” o “población” en lugar de “familias”, por las implicancias de organización social que conlleva el concepto, que entre otras cuestiones excluye como beneficiarios a personas que viven solas (hogares unifamiliares).

programas nuevos favoreció la conformación de organizaciones comunitarias como las cooperativas de trabajo. Los otros dos programas estudiados, en cambio, interpelaron a los destinatarios en carácter de hogares o núcleos familiares que recibieron pasivamente la acción habitacional.

Los nuevos programas federales, así como también los pre-existentes, no establecieron requisitos específicos de participación de los destinatarios. A nivel más general de la política, la Ley de creación del Sistema Nacional de la Vivienda tampoco contempló nada al respecto y la Ley Provincial del Chaco, de creación del Sistema Provincial de la Vivienda, que se derivó de ella, contempló la participación de los municipios y representantes vecinales en las tomas de decisiones de las acciones habitacionales provinciales. Sin embargo, esta Ley no se puso en práctica. La concepción predominante en el IPDUV fue siempre la del destinatario pasivo que recibe las acciones habitacionales sin participar en ninguna de las distintas instancias de tomas de decisiones de las acciones y de los proyectos.

En relación a los satisfactores habitacionales, cada grupo de programas dispuso en estos aspectos criterios diferentes, predefiniendo de manera muy acotada las características de las soluciones habitacionales a nivel federal a partir de establecer un valor monetario básico de subsidio por unidad de vivienda. Si bien hubo diferencias entre los programas, los aplicados en Chaco, limitaron su aporte exclusivamente a la construcción de viviendas nuevas o al mejoramiento de viviendas. El PFSH estableció un cupo de cantidad de viviendas por proyecto (40 unidades), pero el PFEH y el PFMV no lo hicieron. Todos los demás componentes de las soluciones fueron delegados a las jurisdicciones: la provisión de suelo, los nexos de infraestructuras, los equipamientos sociales, etc., sin establecer condicionantes de integralidad, ni de realización de diagnósticos integrales de los casos particulares, para adecuar las soluciones a los mismos, ni la incorporación de la participación de los destinatarios y de otros actores

involucrados en el problema en la formulación de las soluciones, y todo a pesar de haberse reservado la potestad de aprobación del financiamiento de los proyectos a nivel federal. Como único aspecto favorable en este sentido es que relacionaron la producción masiva de viviendas a la dimensión económica y social, como parte de una estrategia general para crear soluciones laborales a los sectores de bajos recursos. Algunos programas articularon de manera directa la solución habitacional con la solución ocupacional, como el caso del PFEH, que lo hizo con la finalidad de promover el desarrollo social y local de los destinatarios.

En el caso del Chaco, el IPDUV no desarrolló ningún protocolo o procedimiento para la formulación de los proyectos, a excepción de la adecuación que realizó del PFMV, para aplicarlo en villas y asentamientos irregulares. En general, delegó a las empresas constructoras contratistas u organizaciones sociales (en el caso del PFEH), la mayor parte de las decisiones referidas a los proyectos, localización urbana, diseño de los prototipos, emplazamiento de las viviendas, definición del espacio público, etc.

Tampoco los programas contemplaron explícitamente que los proyectos fuesen formulados considerando la progresividad o concepción evolutiva de las soluciones habitacionales o de las otras dimensiones del problema. Es decir, no contemplaron a las soluciones habitacionales desde una perspectiva del proceso habitacional y de intervenciones graduales para orientar su desarrollo en el tiempo, menos aún con la finalidad de llegar a cubrir en ciertos plazos de manera sustentable un umbral mínimo universal de necesidades.

Las formas de producción de los satisfactores y de los agentes productivos participantes fueron establecidas desde el nivel nacional, en consonancia con la interpretación hegemónica de la “vivienda social pública”. En este contexto resultó favorable que los programas nuevos pautaran cupos para la

participación de las empresas constructoras con el objeto de evitar monopolizaciones, y promoviera, aunque de forma minoritaria<sup>61</sup>, la producción cooperativa, ya que históricamente no había sido nunca impulsada por la política habitacional desde el nivel federal, sino solamente por iniciativa de algunas pocas jurisdicciones. En el caso del Chaco la predominancia de la producción por empresas fue mayor que a nivel nacional, alcanzando al 95,9% del total de soluciones habitacionales implementadas.

En cuanto a la materialización de los satisfactores a nivel federal se estableció la obligatoriedad de utilización de tecnologías que propiciaran el uso intensivo de mano de obras, que implican el empleo de tecnologías de tipos tradicionales y también, algunos de ellos condicionaron la cantidad de soluciones habitacionales máximas que debía tener cada proyecto, propiciando con esto la concurrencia de las empresas medianas y pequeñas, aunque también, a través del financiamiento, condicionaron los tipos de soluciones habitacionales y de cobertura de infraestructuras mínimas. Fue positivo que estos programas hayan propiciado desde el nivel federal el desarrollo local y la generación de fuentes de empleo para trabajadores poco capacitados, que tuvieron posibilidad de inserción y capacitación. Sumado a esto, las tecnologías tradicionales también han demostrado ser las más adecuadas para el crecimiento progresivo futuro de las viviendas, entre otras cuestiones, porque son manejables adecuadamente por los auto-construtores, además, son las que mejor se ajustan a la imagen de “vivienda deseada” de muchos destinatarios.

---

<sup>61</sup> a nivel nacional la producción por empresas alcanzó al 82,3% del total de soluciones habitacionales analizadas en el período de estudio, en desmedro de las otras formas de producción que permiten mayor aprovechamiento de los recursos, promueven el desarrollo social y local, y ayudan a alcanzar mayor integralidad en las soluciones habitacionales (Barreto y otros, 2014: 136-137).

# Capítulo 4

**La configuración de las necesidades  
habitacionales en la Política Federal  
de Vivienda a partir de su  
implementación en el AMGR**

#### **4. La configuración de las necesidades habitacionales en la Política Federal de Vivienda a partir de su implementación en el AMGR**

Como se ha anticipado en el capítulo correspondiente a la metodología, en esta investigación se seleccionaron para el estudio en profundidad del proceso de configuración de las necesidades habitacionales, tres proyectos que fueron ejecutados en el AMGR, en el marco de tres programas de la Política Federal de Vivienda: el Programa Federal de Solidaridad Habitacional (PFSH), el Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH) y el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas (PFMV).

Este apartado presenta cuatro secciones, la primera de ellas, dedicada a caracterizar el Área Metropolitana Gran Resistencia (AMGR), en donde se implementaron los proyectos estudiados en profundidad, en virtud de contextualizar la problemática y el escenario en donde se dieron los procesos de configuración de las necesidades de cada caso.

Las tres secciones subsiguientes corresponden a los proyectos mencionados. En cada una de ellas, se incluye una síntesis del programa en el marco del cual se ejecutó el proyecto en cuestión, algunas particularidades de su implementación en la provincia del Chaco y en el área de estudio y una descripción objetiva del proyecto que permite avanzar finalmente, en la configuración de un mapa de los actores intervinientes y en el análisis del proceso de configuración de las necesidades y los satisfactores a la luz del marco teórico construido en esta investigación.

#### 4.1. Situación del AMGR a inicios de la Política Federal de Vivienda<sup>62</sup>:

El Área Metropolitana Gran Resistencia es un conglomerado urbano conformado por los municipios de Resistencia (capital de la Provincia del Chaco), Barranqueras, Fontana y Puerto Vilelas<sup>63</sup>. Se encuentra localizada en el departamento San Fernando, al sureste de la provincia del Chaco, en cercanía al río Paraná, que es límite natural con la provincia de Corrientes, y con cuya ciudad capital, sita en la orilla opuesta, mantiene una relación funcional a través del puente General Belgrano. El AMGR se extiende linealmente a lo largo de 16 km, paralelo al curso del río Negro, desde su desembocadura en el riacho Barranqueras (brazo del río Paraná) hacia el noroeste, ocupando la planicie de inundación del río Paraná y el sistema lacustre del río Negro.

Gráfico 26. Área Metropolitana del Gran Resistencia



Fuente: Barreto y otros, 2014: 64.

<sup>62</sup>Esta caracterización es una síntesis de un trabajo anterior (Barreto y otros, 2014: 63-87).

<sup>63</sup>Funcionalmente el eje Gran Resistencia-Gran Corrientes incluye a otros municipios del Chaco (como Puerto Tirol, Margarita Belén y Colonia Benítez) y de Corrientes (Corrientes y Riachuelo) (Valdés, 2009: 181-203); sin embargo, entre los cuatro municipios antes mencionados existe un continuo urbano en lo físico e infraestructural y se encuentran íntimamente imbricados en sus relaciones desde el punto de vista residencial, laboral, comercial y de equipamientos y servicios, lo que hace de ellos una unidad territorial.



De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001, el AMGR contaba con 361.985 habitantes, equivalentes al 36,53 % del total de la provincia del Chaco, siendo a la vez Resistencia el municipio que históricamente concentra la mayor parte de la población del AMGR, con 275.962 habitantes, equivalentes al 73,23 % del total de la población de esta área metropolitana.

El AMGR presenta mejores indicadores socio-económicos que la provincia del Chaco en su conjunto, sin embargo, como población urbana es una de las áreas metropolitanas más deficitarias del país, en el 2001 casi el 22% de la población tenía NBI. Pero no es un territorio urbano homogéneo en este sentido, Resistencia, la capital de la provincia, no solo concentra la mayor parte de la población del AMGR sino que también reunía entonces mejores condiciones generales de vida que los otros tres municipios del conglomerado.

Tras la crisis del 2001-2002 se agudizó la gravedad de la mayoría de los indicadores sociales, configurándose una situación socio-económica crítica: el 30,6 % de la población del AMGR se encontraba bajo la línea de indigencia y el 38,9 % bajo la línea de pobreza<sup>64</sup>, destacándose un importante porcentaje de población atendida por diferentes programas sociales focalizados que se implementaron a partir de mediados de los años 90s, para contrarrestar los efectos del crecimiento de la pobreza y la conflictividad social provocados por el ajuste y las reformas estructurales.

Desde 1979, mediante una ley provincial, este conglomerado de municipios se definió como área metropolitana y contó con un Código de Planeamiento Urbano, que contempló la creación de una Comisión Especial de Coordinación Metropolitana que nunca alcanzó a funcionar. Este Código

---

<sup>64</sup> En trabajos previos (Barreto y otros, 2014: 81-83) fue señalado que las tasas de desempleo y subempleo alcanzaban al 16,7%, mientras que los ocupados en el sector informal y asalariados sin beneficios jubilatorios llegaban al 52,8%. Los jóvenes de entre 15 y 24 años que no estudiaban, ni trabajaban, ni eran amas de casa, llegaban al 17% y los mayores de 65 años que no percibían jubilación ni pensión, llegaban al 32%.

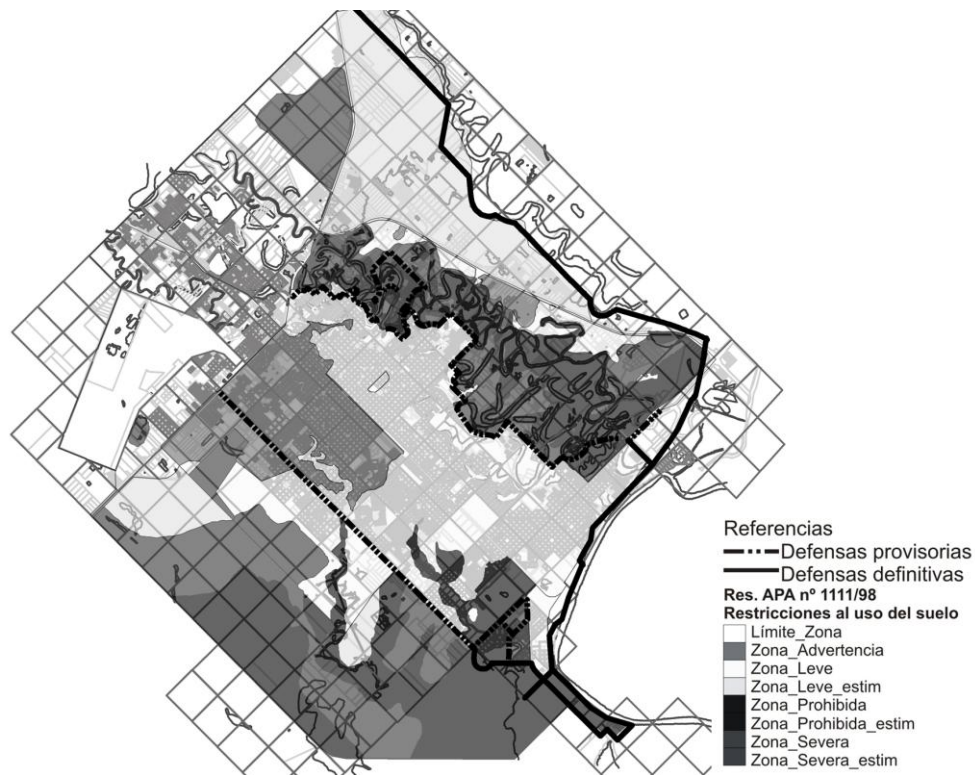
sólo fue aplicado en el municipio de Resistencia y fue escasamente respetado en sus lineamientos. Fue innumerables veces modificado en muchas de sus disposiciones, pero siempre a partir de intereses sectoriales y nunca por actualizaciones de planificación. Esta carencia no sólo obedeció a que no logró consolidarse un espacio operativo de decisión conjunta entre los cuatro municipios, sino también a las dificultades de articulación institucional con el propio gobierno provincial, que a través de sus distintos organismos actuó sectorialmente sobre estos municipios, sin consensuar actuaciones en función de algún plan conjunto. Entre estos organismos hay que contar especialmente aquí al IPDUV, responsable de la implementación de la política habitacional, que más allá de acuerdos transitorios para implementar proyectos, nunca elaboró ni acordó con ellos un plan territorial para el diseño e implementación de sus acciones habitacionales. Por otra parte, ninguno de los municipios del AMGR contó con áreas dedicadas a la problemática habitacional, con excepción del municipio de Resistencia, que tenía una Unidad Ejecutora destinada a la regularización dominial de asentamientos en tierras municipales.

Debido a la gran cantidad de soluciones habitacionales implementadas por el IPDUV a lo largo de su historia, este organismo fue uno de los principales actores del crecimiento y la expansión de esta área metropolitana. La lógica de localización de los numerosos conjuntos habitacionales nuevos que construyó, siempre obedeció a los intereses inmobiliarios de valorizar tierras periurbana de bajo costo. Esto 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.

Por su localización dentro de un valle de inundación, El AMGR es un territorio lacustre altamente vulnerable a los ciclos naturales de crecientes de los ríos Paraná y Negro, y también a las lluvias intensas. Desde el 2004 cuenta con un sistema de defensas que lo protege de las crecidas de los ríos,

aunque el 80 % del su suelo depende del adecuado funcionamiento de este sistema. Con estas obras defensivas se amplió el área urbanizable, pero no se llegó a consensuar un criterio único acerca de cómo regular la ocupación del suelo dentro del recinto protegido, fundamentalmente en aquellas áreas de cotas bajas cercanas a lagunas y ríos. Estas características naturales y la forma de ocupación del suelo contribuyeron también al importante déficit de infraestructura del AMGR.

Gráfico 27. Áreas de restricción definidas por la Resolución N. ° 1111/98 y las trazas de los sistemas de defensas



Fuente: Barreto y otros (2014: 71).

A la par de la acción del IPDUV, el otro gran protagonista del crecimiento y la expansión del AMGR ha sido la población de bajos ingresos, que históricamente fue ocupando las tierras intersticiales de poco valor (inundables o en desuso) para autoconstruir su hábitat. El AMGR era en el 2001 uno de los centros urbanos más deficitarios en materia de vivienda, de

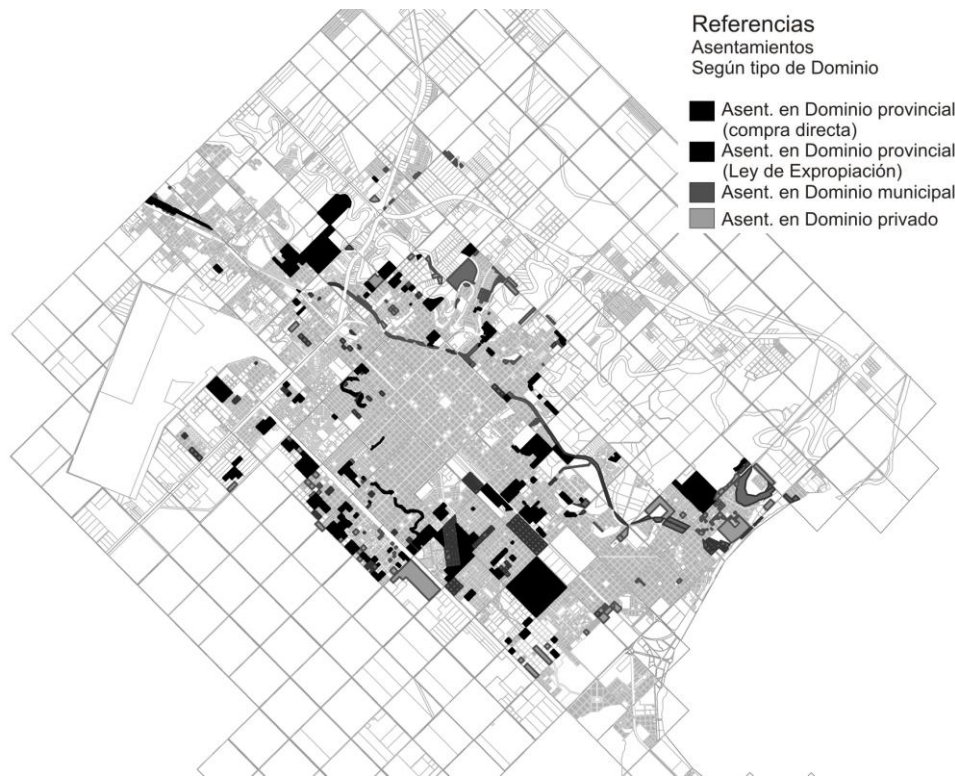
acuerdo a los indicadores proporcionados por el Censo Nacional de Población y Vivienda, el 37,14% de los hogares habitaba una vivienda deficitaria y el 27,47% (casi un tercio) del parque de viviendas del AMGR correspondía a las categorías de: vivienda incompleta, rancho, casilla, local no apto para habitar, vivienda móvil e inquilinato. Por su parte, el hacinamiento por cuarto alcanzaba en sus valores más críticos (entre 1,5 y más de tres personas por cuarto) al 35,93% de los hogares del AMGR y la situación irregular de tenencia de la vivienda afectaba al 23,09% de los hogares.

En estudios previos (Barreto y otros, 2014: 87-94) se relevó la existencia de 28.497 viviendas precarias distribuidas en 180 villas y asentamientos informales<sup>65</sup>, con una población de aproximadamente 128.237 habitantes, equivalentes al 30 % de la población urbana total del AMGR, según los resultados provisionales del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010. Retrotrayendo la problemática al inicio del período de estudio, se estimó que en 2003 existían alrededor de 100.000 habitantes que vivían en villas y asentamientos, en donde obviamente se encuentran las peores condiciones sociales y ambientales en general.

---

<sup>65</sup> La forma de producción popular del hábitat fue mutando en el tiempo, en trabajos previos (Benítez: 2006 y Barreto y otros: 2014), se explicitaron las diferencias entre villas y asentamientos, denominándose “villas” a las ocupaciones más antiguas, menos planificada y con menor organización social inicial, conformadas mediante asentamientos sucesivos de hogares individuales, con formas más espontáneas de demarcación de los terrenos, de los accesos a los mismos y de la construcción de las viviendas, que por antigüedad están hoy más densificadas y tienen intrincados sistemas internos de circulación y de diferenciación de los espacios privados y comunes, fuera de las normativas urbanísticas vigentes. Y recurriendo al concepto de “asentamientos” para hacer referencia a las ocupaciones más recientes, producto de acciones colectivas más organizadas, realizadas por grupos de hogares mayormente jóvenes, asentados con construcciones muy precarias de rápida ejecución, pero con mayor planificación en la ocupación del suelo, teniendo en cuenta muchas veces la situación de dominio de la parcela (para contrarrestar desalojos) y haciendo subdivisiones de terrenos más similares al resto de la ciudad, tratando de seguir en lo posible las exigencias de las normativas urbanas, con vistas a su futura regularización.

Gráfico 28. Villas y asentamientos del AMGR en 2008



Fuente: Barreto y otros (2014: 90).

En el año 2003 el tendido de la red primaria de agua potable abarcaba prácticamente a todo el territorio metropolitano, sin embargo, la irregularidad de la tenencia del suelo era un factor determinante para la conexión formal del agua domiciliaria, admitiéndose solamente la colocación de canillas públicas. Por este motivo en la casi totalidad de las villas y asentamientos existían conexiones provisorias y precarias con serios problemas ambientales.

Por entonces sólo el 44% del área urbana estaba conectada a la red cloacal y el resto tenía sistemas individuales de cámara séptica y pozo negro, y en general en los hogares de bajos recursos estos pozos eran precarios o se realizaban vertidos directamente a las zanjas de desagüe pluvial a cielo abierto, que generaban condiciones ambientales críticas en el espacio público y dentro de los lotes. Este tipo de situaciones era particularmente crítica en los asentamientos ubicados en proximidad de las lagunas. Además

uno de los destino final de los efluentes cloacales del sistema de desagües cloacales era el vertido a lagunas de oxidación, que en algunos casos se encontraban superadas en sus capacidades, con el agravante que en su entorno inmediato se produjeron a lo largo del tiempo asentamientos informales.

Al igual que ocurría con el servicio de agua potable, en el servicio de energía eléctrica, la mayor parte de las viviendas de los asentamientos informales tenían conexiones precarias e ilegales. Por su parte, la red vial secundaria de acceso a las parcelas urbanas, estaba en muchas partes inacabada, con innumerables puntos de discontinuidad y tenía estándares precarios de urbanización. Fuera del área central y de algunos pocos barrios, la mayor parte de las calles del AMGR eran de tierra, con bajo nivel de mantenimiento e intransitables los días de lluvias, y el servicio de transporte público era deficitario en frecuencia, en calidad de las unidades y de costo elevado para los usuarios, usándose en muchos casos medios alternativos de movilidad (remises informales, bicicletas, motocicletas o carros tirados por animales).

Este era el panorama general del AMGR al inicio de la Política Federal de Vivienda.

#### 4.2. Los Programas de la Política Federal de Vivienda implementados en el AMGR:

En el AMGR, como ya fue señalado previamente, se implementaron en el período de estudio gran parte de los programas del la Política Federal de Vivienda, que efectivamente fueron aplicados en la provincia del Chaco por el IPDUV. Se ejecutaron tanto aquellos que estuvieron dirigidos al mejoramiento urbano, y de ampliación y refacción del parque habitacional existente, orientados al primer quintil inferior de ingreso (Mejor Vivir y

PROMEBA), como aquellos dirigidos al déficit cuantitativo, dedicados a la construcción de viviendas nuevas, orientados al primer quintil inferior de ingreso, tales como los programas federales Solidaridad Habitacional y Emergencia Habitacional y los orientados al segundo y tercer quintil de ingresos, tales como los programas federales de Reactivación de Obras del FONAVI I y II, Construcciones y Construcciones Plurianual de Viviendas. Uno de los pocos que no llegó a implementarse en el AMGR, pero que sí lo fue en otros municipios del interior de la provincia, fue el Subprograma Federal de Mejoramiento de Viviendas (Mejor Vivir) con Municipios.

Cuadro 12. Programas y subprogramas de la PFV implementados en el AMGR (2003-2007)

Programas y subprogramas de la PFV implementados en el AMGR (2003-2007)	
PFEH. Programa Federal de Emergencia Habitacional	
PFSH. Programa Federal de Solidaridad Habitacional	PFSH. Programa Federal de Solidaridad Habitacional
	Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional: Emergencia hídrica
	Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional: Emergencia climática
	Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional Viviendas con Aborígenes
	Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional Viviendas Rurales
PFMV. Programa de Mejoramiento de Vivienda MEJOR VIVIR	
Programa Federal de Construcción de Vivienda. Etapas I y II	PFCV – Etapa I. Programa Federal de Construcción de Vivienda (Construcciones I)
	PFPCV – Etapa II. Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas (Construcciones II)
PFREACT. Programa Federal de Reactivación de Obras del FONAVI I y II	
Programas financiados por organismos internacionales implementados en el AMGR (2003-2007)	
PROMEBA. Programa de Mejoramiento de Barrios	

Fuente: Barreto y otros (2014)

En total, a través de estos programas y subprogramas, el IPDUV comprometió durante el período aproximadamente 10.976 soluciones habitacionales en el AMGR, contabilizando las soluciones terminadas, en ejecución y comprometidas para iniciarse (firmadas) al finalizar el año 2007. De este total, el 60 % (6.626 soluciones) estuvieron dirigidas a la

construcción de viviendas nuevas y el 40 % restante (4.350 soluciones habitacionales) al mejoramiento, ampliación o refacción de viviendas deficitarias recuperables (cuadro 12).

Cuadro 13. Soluciones habitacionales implementadas en el AMGR (2003-2007)

Programas y subprogramas		Cantidad de soluciones			
Tipos de soluciones	Denominación	Por programa y subprograma		Por tipo de soluciones	
Viviendas nuevas	PFEH. Programa Federal de Emergencia Habitacional	130	1,2 %	6.626	60 %
	PFSH. Programa Federal de Solidaridad Habitacional	541	4,9 %		
	PFSH. Subprograma Emergencia Hídrica	240	2,2 %		
	PFSH. Subprograma Federal Emergencia Climática	300	2,7 %		
	PFSH. Subprograma Viviendas con Aborígenes	150	1,4 %		
	PFSH. Subprograma Viviendas Rurales	20	0,2 %		
	PFCV. Programa Federal de Construcción de Vivienda	664	6,0 %		
	PFPCV. Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas	3.603	32,8 %		
	FONAVI	5	0,0 %		
	PFREACT. Programa Federal de Reactivación de Obras del FONAVI I y II	973	8,9 %		
Mejoramiento de viviendas	PFMV. Programa de Mejoramiento de Vivienda Mejor Vivir	4.350	39,6 %	4.350	40 %
Total		10.976	100,0 %	10.976	100,0%

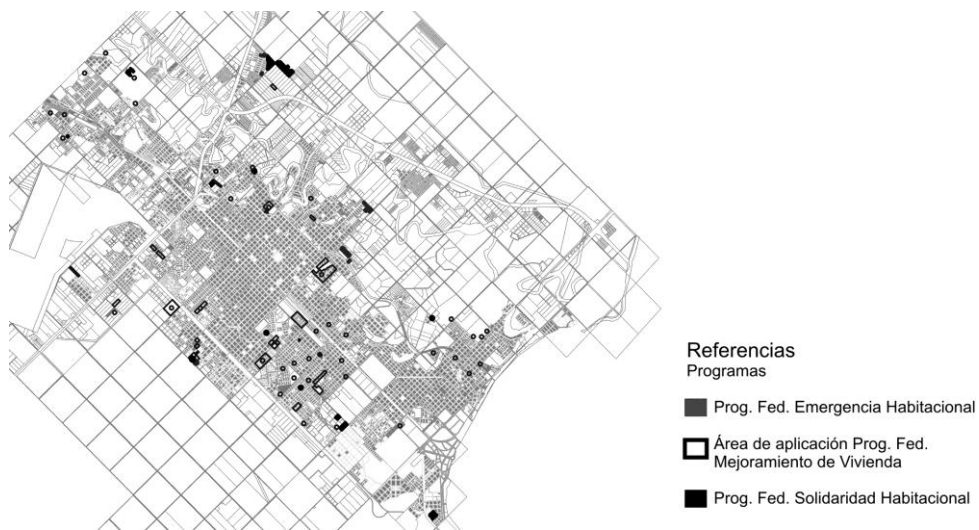
Fuente: Barreto y otros (2014)

De acuerdo a la situación del AMGR en los inicios de la Política Federal de Vivienda reseñada precedentemente, de los 90.549 hogares que había en área metropolitana en 2001, 33.420 habitaban viviendas deficitarias, equivalentes al 37 %. De modo que las soluciones de la Política Federal de Vivienda implementadas en el período 2003-2007 (sin contar los programas con financiamientos internacionales) alcanzaron en teoría a cubrir en el AMGR alrededor de un tercio de los hogares que habitaban viviendas deficitarias en 2001.



Ahora bien, de las 10.976 soluciones comprometidas, poco más de la mitad (5.731) pertenecieron a los programas orientados al primer quintil inferior de ingreso: Programas Federales Solidaridad Habitacional, Emergencia Habitacional y Mejor Vivir, en el marco de los cuales fueron intervenidos los proyectos seleccionados en esta investigación para el análisis en profundidad del proceso de configuración de las necesidades habitacionales.

Gráfico 29. Localización de los proyectos de los tres programas estudiados en el AMGR



Fuente: Barreto y otros (2014: 174)

### **4.3. Análisis de la implementación del Programa Federal de Solidaridad Habitacional (PFSH) en el Barrio Chellyí (Resistencia, Chaco) desde la perspectiva del proceso de configuración de las necesidades habitacionales:**

#### 4.3.1. Introducción:

En este apartado se presenta el PFSH a nivel general, para luego avanzar en la descripción de algunas particularidades de la implementación de este programa en la provincia del Chaco y en el AMGR, que permitan contextualizar la implementación del caso estudiado en profundidad.

Posteriormente se presenta una descripción detallada del proyecto en el barrio Chellyí, la configuración de un mapa de los actores intervinientes en la formulación e implementación del PFSH en el caso de estudio y finalmente la reconstrucción y análisis del proceso de configuración de las necesidades y los satisfactores de dicha experiencia, identificando sus diferentes momentos, los actores que participaron, sus roles y estrategias, su incidencia y vinculación con las interpretaciones que lograron posicionarse de manera hegemónica en los procesos de disputa que se dieron en cada una de estas instancias.

#### 4.3.2. El Programa Federal Solidaridad Habitacional (PFSH):

En consonancia con los lineamientos generales de la Política Federal de Vivienda explicitados previamente, este programa interpretó como necesidades prioritarias: a) el acceso a viviendas nuevas para los hogares más excluidos 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)<sup>66</sup>, 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.

El PFSH, tuvo -en su primera etapa de su implementación- una sola orientación y se dirigió hacia las dos regiones del norte del país que presentaban mayor criticidad en los índices sociohabitacionales (NOA y NEA) y en la segunda, se extendió a otras regiones del país implementando además seis subprogramas con orientaciones específicas: Emergencia Social, Emergencia Hídrica, Emergencia Sísmica, Emergencia Climática, Viviendas Rurales y Viviendas con Aborígenes. El gobierno nacional no elaboró, ni publicó información oficial respecto del encuadre normativo de esta segunda etapa del PFSH, ni de los nuevos subprogramas mencionados.

En cuanto al marco normativo y esquema organizativo, este programa previo la participación de diversos actores (institucionales, gremiales y económicos) para la intervención ejecutiva, en vista a dar cumplimiento a sus objetivos a través de la complementación de acciones públicas y privadas. Para ello contó con un marco normativo compuesto por: a) un Convenio Marco suscripto en octubre de 2003 entre el gobierno nacional, a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y ocho provincias<sup>67</sup>, en el cual se establecía el otorgamiento de un financiamiento no reintegrable a estas jurisdicciones para la construcción de viviendas, definiendo cantidad de unidades y el monto de financiamiento para ejecutarse en cada una de ellas, en base a un monto fijo por unidad de

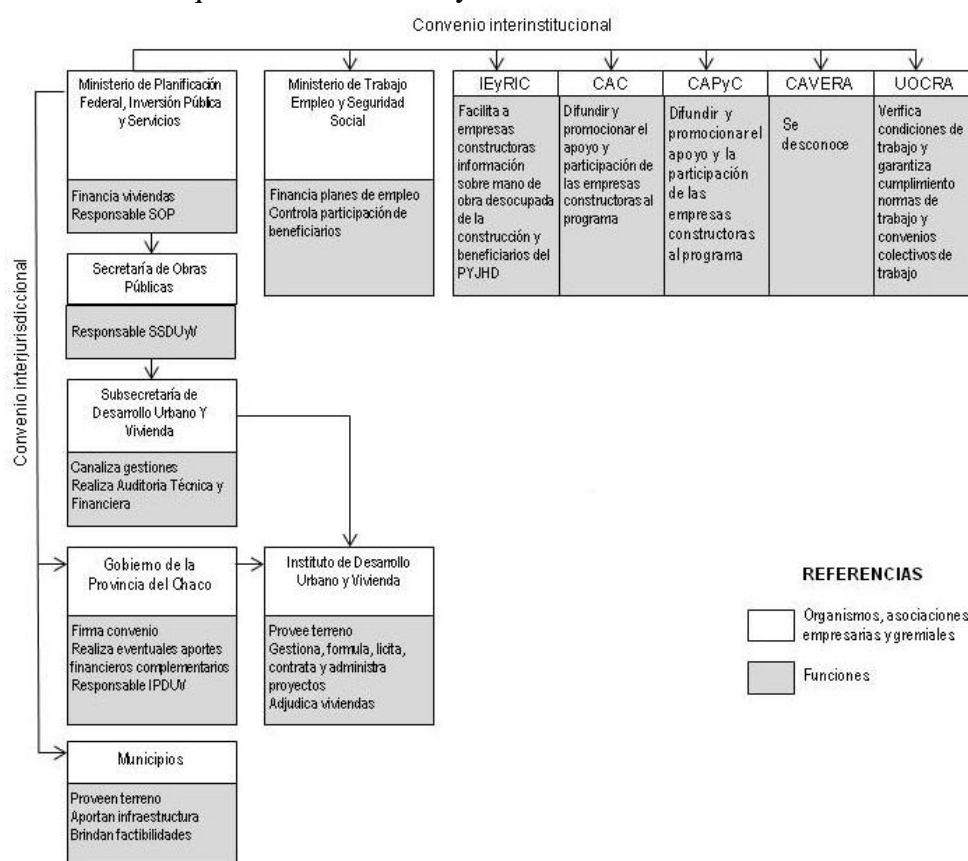
---

<sup>66</sup> El Plan JYJHD fue un programa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, creado en 2002 destinado a brindar un subsidio a los desempleados a cambio de una contraprestación laboral. Tuvo una amplia cobertura (2.000.000 de desempleados) que alcanzó a un 75 % de los desocupados existentes. En Chaco, en su momento de mayor cobertura superó los 100.000 desempleados.

<sup>67</sup> En la primera etapa adhirieron al convenio marco las provincias de Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta y Tucumán. Posteriormente participaron las provincias de Córdoba, Catamarca y La Rioja, y luego con el objeto de hacer frente a emergencias por diferentes contingencias climáticas y sociales, se incorporaron las provincias de Chubut, Río Negro, San Juan y Tierra del Fuego.

vivienda; y b) un convenio interinstitucional entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción, la Cámara Argentina de la Construcción, la Cámara de la Vivienda y el Equipamiento Urbano de la República Argentina, la Cámara Argentina para Pequeñas y Medianas Empresas de la Construcción y la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina<sup>68</sup>, para articular funciones de financiamiento, administración y control de la participación de los beneficiarios del Plan JYJHD.

Gráfico 30. Esquema de relaciones y funciones de los actores intervinientes



Fuente: Barreto y otros: 2010 y 2014.

<sup>68</sup> El IERIC tuvo la función de facilitar a las empresas constructoras información sobre los beneficiarios del Plan JYJHD y trabajadores de la construcción desocupados, que cumplieran con el perfil ocupacional requerido (Revista del Consejo Nacional de la Vivienda N° 10, 2003). La UOCRA, por su parte, se comprometió a colaborar con los organismos competentes en la verificación de las condiciones de trabajo, garantizando el cumplimiento de las normas de seguridad y de las garantías exigidas por el Convenio Colectivo de Trabajo. Las Cámaras y Asociaciones Empresariales de la Construcción serían las encargadas de promocionar el apoyo y participación de las empresas en el programa.

Como se observa en el gráfico precedente, el PFSH planteó un esquema organizativo que articuló, mediante la suscripción de convenios, las relaciones entre un conjunto de organismos públicos y privados, tanto en sentido horizontal (interinstitucional), como vertical (interjurisdiccional). En sentido vertical los organismos se vincularon mediante convenios interjurisdiccionales, en el que participaron el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y los representantes de los gobiernos provinciales. En este esquema, cada gobierno provincial expresó su interés de participar en la acción programática mediante la firma del convenio marco, asumiendo compromisos eventuales de realización de aportes financieros en carácter de complementariedad (entre otros).

El ministerio fue responsable del financiamiento de las viviendas, a través de la Secretaría de Obras Públicas, dentro de la cual la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda fue la encargada de la canalización de las gestiones y de la auditoría técnica y financiera de los proyectos.

El PFEH estipuló además en su letra escrita que serían los Institutos Provinciales de Vivienda (IPV) los encargados de implementar el programa en las respectivas jurisdicciones, para lo cual debían articular de manera directa con la SSDUV de la Nación, con atribuciones vinculadas a: la formulación de propuestas/proyectos, la gestión del proceso de licitación pública y contratación de las empresas constructoras locales, la administración y control del avance de los emprendimientos y participación por medio de aportes complementarios, como la provisión de terrenos. Los IPV debían vincularse también con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, para ejercer funciones de control, a través de sus inspectores de obra, del personal de las entidades empresarias. Hacia el nivel jurisdiccional inferior, se previó su articulación con los gobiernos municipales, tanto por sus atribuciones sobre la gestión y definición de los proyectos, como para atender demandas y articular aportes, tales como la provisión de terrenos e infraestructura básica.

En relación al financiamiento y los requisitos establecidos a las jurisdicciones, cabe señalar que la fuente de recursos para la construcción de viviendas del Programa prevista provino principalmente del Tesoro Nacional y los mismos serían asignados a las jurisdicciones provinciales en carácter de subsidio no reintegrable. Esta fuente, fue complementada con aportes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación a través del financiamiento del plan JYJHD. El costo máximo previsto para las viviendas fue de veinte mil pesos (\$ 20.000). En todos los casos se previó que este financiamiento fuese asignado de manera individual a cada proyecto a partir la gestión particular de cada uno de ellos y exigió la formalización del otorgamiento a través de convenios particulares. El programa previó además la realización de aportes financieros complementarios a cargo de las jurisdicciones provinciales y municipales en donde se implementaran los proyectos, tanto para la provisión de terrenos, como para realizar obras de infraestructura adicionales.

El programa estableció que los proyectos debían localizarse en centros poblacionales con alto nivel de desempleo. Cada uno de ellos no podía superar la construcción de cuarenta unidades habitacionales, y las empresas constructoras no podían resultar adjudicatarias de más de dos emprendimientos. Propuso además modalidades de mano obra intensiva y estableció que los proyectos no debían superar los ocho meses de duración.

Más allá de los requisitos que el convenio marco pautó que debían reunir las soluciones, el programa delegó en las jurisdicciones provinciales la formulación de los proyectos, dejando además abierta la posibilidad de la realización de aportes complementarios por parte de ellas, de acuerdo con las características que estos quisieran dar a los proyectos. Quedaron en mano de las jurisdicciones decisiones importantes sobre las soluciones, tales como la localización, las características de las urbanizaciones y las viviendas, la elección y organización de los destinatarios y los procedimientos de formulación e implementación del proyecto.

Para la elección de los destinatarios, el programa a partir de un principio universal combinó criterios de focalización socioterritoriales y socioeconómicos, para ello estableció que los destinatarios debían pertenecer a sectores desprotegidos de la sociedad, pertenecientes a las regiones más castigadas del país, con los índices más altos NBI y fuertemente afectados por la desocupación. En base a estos criterios generales, dejó librado a las jurisdicciones locales la aplicación de requisitos de elección de los destinatarios de los proyectos implementados.

Para la segunda etapa del Programa, que incorporó los subprogramas anteriormente mencionados, estos criterios generales se combinaron a su vez con algunos criterios de focalización específicos, vinculados a las emergencias climáticas, culturales y de distribución territorial<sup>69</sup>, en pos de dar respuesta a las particularidades de algunos grupos de población.

Para la implementación de los proyectos, el marco normativo del programa estipuló que las jurisdicciones locales debían proponer los mismos a la SSDUV, confeccionados según formularios provistos por la Subsecretaría, a los fines de acordar el financiamiento y con posterioridad hacer posible la verificación del cumplimiento del plan de trabajo y cronograma de inversiones. Los mismos requerían además, la firma de convenios particulares para su aprobación. Al ser aceptado cada proyecto, la SSDUV debía gestionar los desembolsos por anticipado y procedía a su liquidación una vez aprobada la rendición de pago que los IPV remitieran sobre los montos girados mensualmente. El control de la incorporación de los trabajadores desocupados recayó en el Ministerio de Trabajo Empleo y

---

<sup>69</sup> Los criterios de emergencias climáticas fueron utilizados por los tres subprogramas orientados a emergencias climática, hídrica y sísmica, que definieron como destinatarios a grupos de población que además de reunir los requisitos generales del programa, debían haber sido afectados por algunas de estas circunstancias climáticas. El criterio cultural, fue utilizado por el subprograma orientado a población aborigen, que se orientó a grupos de población que además de reunir los requisitos generales del programa, debían pertenecer a pueblos originarios. El criterio de distribución territorial fue utilizado por el subprograma orientado a poblaciones rurales, orientado a grupos de población que además de reunir los requisitos sociales generales debían habitar en zonas rurales.

Seguridad Social, con la colaboración de los inspectores de obra de los institutos de vivienda de cada jurisdicción<sup>70</sup>.

En relación a la cobertura territorial del programa, no fueron establecidos en el marco normativo ni en los instrumentos operativos, criterios objetivos y explícitos de cobertura territorial en las distintas jurisdicciones donde fue implementado, más allá de la priorización ya señalada de las provincias de las regiones más críticas (norte del país), que tuvieron en cuenta las diferentes situaciones de criticidad en relación con la pobreza, la desocupación y la especificidad de la atención establecida por esta acción programática en cada una de ellas.

Finalmente, más allá de las prescripciones de la letra escrita del programa reseñadas precedentemente - que expresan las interpretaciones hegemónicas que terminaron plasmándose en los marcos normativos del PFSH- en virtud de dimensionar el impacto de esta acción programática, resulta necesario introducir algunos datos cuantitativos. En estudios previos junto a Barreto y otros (2010 y 2014) fue señalado que durante el período 2003-2007, el PFSH terminó ejecutando un total de 27.287 viviendas y 9.761 mejoramientos habitacionales en las jurisdicciones en las que se implementó, que significaron una inversión de \$966.277.524, atendiendo a un total de 37.048 hogares, que representaron apenas un 2,7 % de los 1.315.054 hogares del quintil 1 de ingresos con situación habitacional deficitaria existentes en 2001 y el 2,6 % de los 1.442.934 de hogares con NBI.

#### 4.3.3. La implementación del PFSH en el Chaco y el AMGR:

En el caso de la provincia del Chaco para la implementación del PFSH, el IPDUV no formuló ninguna reglamentación particular en pos de completar

---

<sup>70</sup> En caso de incumplimiento debían ser multadas \$ 150 por cada puesto incumplido.



o especificar los instrumentos normativos generales formulados a nivel nacional. El IPDUV contaba al momento de implementación del programa con un marco normativo general vigente establecido por la Ley del Sistema Provincial de Vivienda de 1996, que reglamentaba la participación de los municipios y de la sociedad civil organizada en la política provincial, con el objetivo de asegurar un mayor consenso y transparencia al sistema y una mayor adecuación de las soluciones a los territorios municipales y a las necesidades de los destinatarios de las mismas<sup>71</sup>. Por otro lado, dicho organismo contaba además con un convenio marco de cooperación entre la Universidad Nacional del Nordeste y el gobierno del Chaco, cuya finalidad era institucionalizar la participación y contribución de la academia en la resolución de las problemáticas habitacionales locales. Sin embargo, tal como pudo saberse, estos marcos de articulación no fueron capitalizados por el IPDUV para la implementación de esta acción programática. El IPDUV no formuló ninguna reglamentación particular que regulará relaciones formales con agentes extraestatales, y en el caso concreto de las empresas constructoras tampoco propicio vinculaciones institucionales que fueran más allá del cumplimiento de la reglamentación de la Ley Provincial de Obras Públicas, que exige el llamado a licitación como mecanismo de adjudicación.

En relación a la participación de los destinatarios en las instancias de implementación del programa, la modalidad operativa prevista no contempló, ni desde el nivel nacional ni desde el provincial, ninguna metodología ni práctica o trabajo social que permitiese la participación de los destinatarios en los proyectos, tendiente a una resolución más adecuada de sus problemas y a una promoción social para un desarrollo más integral de la comunidad. Tampoco el IPDUV contaba al momento de implementación de este programa con metodologías para abordar las

---

<sup>71</sup> La Ley del Sistema Provincial de la Vivienda había creado la Comisión Municipal de Contralor Social de la Vivienda, que además de los actores institucionales (intendente y el Concejo) de la municipalidad en el que se ejecutase cada acción, debía permitir la participación de un representante de las organizaciones vecinales, reconocidas y registradas en el mismo municipio.

complejas situaciones socio habitacionales de las poblaciones definidas como destinatarias, que requieren estudios diagnósticos previos, formulaciones que contemplen las particularidades de cada grupo social y la citada participación comunitaria (Barreto y otros: 2014).

En investigaciones previas se ha señalado que el incumplimiento de los marcos normativos vigentes señalado como así la no formalización de reglamentaciones específicas para esta acción programática, evidencia la escasa disposición del IPDUV por institucionalizar y reglamentar la participación de actores ajenos a las empresas constructoras. Esta actitud obedece a la postura generalizada de las corporaciones empresariales (grandes, medianas y pequeñas) que han defendido históricamente la modalidad de ejecución y adjudicación de viviendas “llave en mano”, producidas de manera estandarizada y masiva, construidas en conjuntos sobre terrenos generalmente definidos por las propias empresas. Con esta modalidad, la demanda solo es reconocida como hogares individuales registrados a la espera de la atención del IPDUV (Barreto y otros, 2014).

En relación a la capacidad operativa de esta acción programática, cabe señalar que fue en la provincia del Chaco donde mayor cantidad de soluciones fueron implementadas: un total de 9964 soluciones, equivalente al 36,5 % del total, realizando un aporte de \$271.800.664 que representó un 28,13 % de la inversión total del programa y sus subprogramas.<sup>72</sup> En el AMGR financiaron 1.251 soluciones, en las que se invirtió un 17,49 % del total provincial, equivalente a \$47.543.541.

Como fue señalado, el programa previó que las jurisdicciones adheridas realizaran aportes complementarios para la gestión y realización de los proyectos en el marco del PFSH. En el caso de la provincia del Chaco, dichos aportes provinieron principalmente de los recursos del FONAVI,

---

<sup>72</sup> De las 9964 soluciones habitacionales implementadas por este Programa en el Chaco entre 2003 y 2007, según la fuente citadas, 6322 se encontraban terminadas, equivalentes al 63,4 % de ellas.

transferidos automáticamente al IPDUV durante el período y fueron utilizados centralmente para la compra de terrenos y obras de infraestructura básica para la construcción de las viviendas. En algunos casos también los gobiernos municipales realizaron aportes complementarios, sobre todo de terrenos. En trabajos previos (Barreto y otros, 2014) se ha señalado que para el IPDUV, la realización de estos aportes complementarios impactó negativamente sobre algunas acciones que había comenzado a experimentar a partir del año 2000, en el marco de la autonomía que la Reforma del FONAVI del año 1995 le había otorgado para la formulación de su propia política. Como consecuencia de la utilización de parte de los recursos FONAVI para complementar el financiamiento de los programas federales, el IPDUV dejó de aplicar algunos programas de regularización y mejoramientos que había comenzado a experimentar, ante la necesidad de dar respuestas más adecuadas a demandas como las del barrio Chelliyí. La capitalización de los aportes no reintegrables realizados por el PFSH y sus subprogramas, condicionó al IPDUV a trabajar con esta demanda con una modalidad operativa inadecuada.

Para la elección de los destinatarios, tal como fue señalado el programa no prescribió ningún condicionamiento que vaya más allá de los criterios de focalización, dejando librado a las jurisdicciones la aplicación de requisitos de elección de los destinatarios de los proyectos implementados. Si bien el IPDUV contaba, al momento de implementarse esta acción programática en la provincia, con una serie de requisitos generales para los demandantes de soluciones habitacionales, no resultó posible disponer de información oficial que diera cuenta sobre el procedimiento que utilizó este organismo para la selección de los destinatarios efectivamente atendidos por este programa en el período de estudio.

El procedimiento convencional del IPDUV para organizar la demanda era con la forma de grupos familiares individuales, encabezados por jefes o jefas de hogar mayores de edad o emancipados, que debían cumplir los

requisitos de cada programa, sin contemplar ninguna instancia de participación en la toma de decisiones concernientes a los proyectos, al menos que el programa en cuestión lo exigiera.

La formulación de los proyectos fue potestad de las jurisdicciones, y ellas, en el marco de los condicionamientos fijados por el programa, podrían haber complementado acciones mediante articulaciones con otros recursos. El IPDUV no lo hizo, limitándose a implementar el PFSH con su modalidad de origen, que en este caso fue la de construir viviendas con empresas constructoras y adjudicarlas “llave en mano”, sin mayor conocimiento y participación de los destinatarios.

El IPDUV tal como pudo saberse, no elaboró un procedimiento particular para la formulación e implementación de los proyectos de este programa, sino que siguió el camino habitual utilizado para la mayor parte de sus acciones. Las características de las soluciones ejecutadas en el marco del PFSH fueron decididas por las gerencias de Desarrollo Urbano y de Proyecto del organismo, requiriéndoles a los distintos organismos provinciales y municipales las factibilidades necesarias y compromisos de prestaciones de servicios, así como eventualmente el financiamiento de algunas obras de infraestructuras o la provisión del terreno. La Administración Provincial del Agua (APA) fue el organismo responsable de aprobar las localizaciones; las municipalidades de las localidades del AMGR, de aprobar todo lo atinente a los proyectos urbanos y arquitectónicos y las empresas provinciales de servicios luz y agua (SECHEEP y SAMEEP), las de garantizar la provisión de estos servicios. En este esquema las empresas constructoras jugaron un papel importante en las decisiones y gestiones de los proyectos, tanto en el nivel provincial como nacional.

En cuanto a la formulación de los proyectos ejecutivos, los mismos según pudo saberse, fueron elaborados por las empresas constructoras

adjudicatarias de las obras, siguiendo pautas de resolución estandarizadas, habitualmente implementadas por todas las empresas locales para las urbanizaciones y las viviendas. En general los destinatarios de las soluciones no tuvieron participación en este proceso de definiciones. El IPDUV, en la medida en que la fuente del recurso no lo exigía, no elaboraba estudios particularizados de las demandas (diagnósticos) con sentido de conocer integralmente el problema de los destinatarios de viviendas e incorporar a estos actores en el proceso de configuración de las necesidades habitacionales que permitiesen el diseño de satisfactores más adecuados. Tampoco disponía de una metodología institucionalizada de abordaje que permitiera la participación de los destinatarios en las soluciones.

Como ya fue señalado, entre el Programa y sus Subprogramas atendieron durante el período de estudio a un total de 9.964 hogares, que representó a un 12,3 % de los 81.068 hogares del quintil 1 de ingresos con situación habitacional deficitaria existentes en 2001 y el 15,2 % de los 65.672 de hogares con NBI. Dado que en su mayor parte, el programa y los subprogramas implementaron viviendas nuevas, el mayor impacto lo tuvieron sobre los que habitaban viviendas irrecuperables (casillas y ranchos). En total el programa y subprogramas implementaron 6684 viviendas nuevas, que representaron un 34,3 % de los 19.470 hogares del quintil 1 de ingresos con situación habitacional deficitaria en viviendas irrecuperables existentes en 2001. Los 3280 mejoramientos habitacionales implementados por el programa y subprogramas, por su parte, representaron apenas el 5,8 % de los 56.941 hogares del quintil 1 de ingresos con situación habitacional deficitaria en viviendas recuperables existentes en 2001.

En resumen, de todos los programas nuevos de la Política Federal de Vivienda orientados a construir principalmente viviendas nuevas, este y sus subprogramas fueron los que más soluciones implementaron durante el período 2003-2007 en la provincia del Chaco. La cantidad de soluciones construidas representó un volumen significativo en relación con los valores

promedios construidos en otros períodos. Sin embargo, a pesar de este incremento sustancial, quedó lejos de brindar una cobertura del total de la población a la que se orientó, y en particular de la población aborigen, que es la de mayores necesidades de esta provincia.

#### 4.3.4. La implementación del Programa Federal de Solidaridad

##### Habitacional- PFSH en el Barrio Chellyí:

##### 4.3.4.a. El proyecto del Barrio Chellyí:

El origen del asentamiento Chellyí 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<sup>73</sup>. La tradición cultural de residencia de este colectivo social, en la que los lazos parentales son prioritarios, así como la existencia de un predio vacante próximo y la fuerza que por ese momento habían tomado las ocupaciones de tierra en la ciudad, fueron decisivas para la producción de esta ocupación.

El grupo que realizó la ocupación, estaba constituido por aproximadamente unas 150 familias, caracterizadas por ser muy numerosas y de ingresos sumamente bajos y precarios vinculados a la realización de actividades informales, transitorias y mal remuneradas (venta de artesanías, percepción de planes estatales de asistencia social). Durante el proceso de ocupación, que implicó la demarcación del terreno y la autoconstrucción de las casillas precarias para trasladarse allí, se constituyó la Asociación Chellyí<sup>74</sup>, conformada por los ocupantes para pedir la regularización dominial del predio, que pertenecía a propietarios privados de la ciudad. Esta

---

<sup>73</sup> El Barrio Toba es el primer barrio consolidado de población originaria en Resistencia, producido durante la década del 70. “Qom” es una voz originaria con la que se denominan los pertenecientes a la etnia Toba.

<sup>74</sup> Esta organización fue institucionalizada durante el proceso de implementación obteniendo la personería jurídica del proyecto en noviembre de 2006.

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.

Las principales movilizaciones del grupo demandante fueron realizadas ante la Municipalidad de Resistencia y la Cámara de Diputados de la provincia, en reclamo de la regularización dominial de las tierras ocupadas desde los inicios de la toma, aunque debieron pasar varios años para que la demanda de este colectivo social comenzara a ser atendida por el Estado. Finalmente, en el año 2005, la Municipalidad de Resistencia se hizo cargo inicialmente del requerimiento de la Asociación Chelliyí e inició las gestiones para la regularización del asentamiento en cuestión, a través de la Sub Unidad Ejecutora de Tierras, que intervino activamente desde el inicio del problema en distintas instancias del proyecto. En una primera etapa, del análisis de la situación dominial del predio, surgió que el mismo presentaba distintas situaciones que demandarían diferentes estrategias y vías de resolución por parte del Estado.

Al momento de la ocupación unas 50 familias se asentaron sobre un sector del predio perteneciente a un importante terrateniente de la ciudad de Resistencia, con el cual el Municipio logró negociar directamente y resolver el problema mediante la aplicación de algunos instrumentos de gestión del suelo previstos en la Carta Orgánica Municipal (condonación de otras deudas como pago), adquiriendo así la propiedad de suelo. El resto de los ocupantes (aproximadamente unas 100 familias) se instalaron sobre tierras pertenecientes a diversos propietarios privados con los cuales el Municipio no pudo concretar acuerdos y la situación debió resolverse mediante una expropiación a cargo del Gobierno Provincial, que se efectivizó en un proceso bastante más largo, mediante una ley de la Cámara de Diputados y el pago a los propietarios a través de fondos del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). El análisis del caso en profundidad se

circunscribió principalmente al mencionado sector ocupado por las 50 familias.

La implementación de distintas estrategias para la adquisición por parte del estado de las tierras ocupadas que posibilitaran la regularización dominial a favor de los ocupantes, tuvo como consecuencia que las soluciones se concretaran en distintos plazos, iniciándose primero las acciones de regularización en el sector negociado por la municipalidad a través de la mencionada Sub Unidad Ejecutora de Tierras. Durante este proceso y a causa de este desdoblamiento de acciones, entre otras que se analizarán en detalle más adelante, la organización social sufrió modificaciones y rupturas. Por una parte, la Asociación Chelliyí cambió de representante por cuestionamientos al dirigente que inicialmente llevaba adelante las gestiones, mientras que el resto de los demandantes -asentados en el predio cuya transferencia tardó más en resolverse- 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 movilizados por reclamos reivindicatorios generales, que se vincularon con otras organizaciones sociales de la ciudad por causas que trascendían a las de ambos proyectos habitacionales, relacionados con reclamos de diferentes derechos sociales.

Una vez encauzada la gestión municipal del primer sector, la Sub Unidad Ejecutora de Tierras inició allí un proyecto de subdivisión tendiente a regularizar el trazado urbano y realizar un mejoramiento de la infraestructura urbana básica. Este proceso implicaba relocalizaciones, tanto por la definición de los nuevos lotes, como por la presencia de una laguna -cuya línea de ribera fue delimitada por la Administración Provincial del Agua en el marco del proyecto- y un canal de desagüe existentes en el predio. Durante el proceso, la capacidad operativa municipal se vio superada



por la complejidad de la problemática, la no disponibilidad de la magnitud de recursos que requería la intervención y la ausencia de instrumentos programáticos en este nivel jurisdiccional para proveer las unidades habitacionales necesarias. Estas cuestiones dieron lugar a una articulación de acciones con el IPDUV, que se integro al proceso iniciado por la Sub Unidad Ejecutora de Tierras, con el compromiso de aportar las viviendas necesarias para resolver la situación habitacional de las 50 familias asentadas en el sector sujeto al proyecto municipal. El acuerdo fue institucionalizado a partir de un convenio específico celebrado en 2006 entre la Municipalidad de Resistencia y el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda, que tenía como objetivo principal: *“desarrollar la tarea conjunta de regularización dominial y rehabilitación urbana del Barrio Chelilly”* (Convenio Municipalidad de Resistencia y el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2006). En dicho marco, la Municipalidad se comprometió a realizar las tareas de relevamiento social de las familias asentadas, la actualización del relevamiento físico, la demarcación de la línea de ribera, la propuesta de subdivisión, amojonamiento de los lotes proyectados y aprobación del Plano de Mensura ante la Dirección de Catastro Provincial. Por su parte el IPDUV asumió la responsabilidad de elaborar los proyectos de infraestructura básica y la ejecución de 47 viviendas, quedando estipulada la responsabilidad de coordinación conjunta a cargo de ambas instituciones<sup>75</sup>.

El IPDUV, en pos de dar respuesta a esta demanda específica realizó a través de su Gerencia Operativa una serie de gestiones ante la SSDUV de la nación, que incluyó la presentación del caso particular de esta comunidad aborigen del Barrio Chelilyí, y que desencadenó según pudo saberse en la creación del Subprograma Solidaridad Habitacional Viviendas con Aborígenes<sup>76</sup>. En el marco de estas actuaciones, el IPDUV firmó el

---

<sup>75</sup> En el citado Convenio fueron definidos funcionarios responsables por cada institución.

<sup>76</sup> Esta información fue brindada por altos funcionarios del IPDUV en las entrevistas realizadas en el marco del trabajo de investigación, aunque cabe señalar que la misma no pudo constatar en ningún documento escrito oficial.

convenio marco con la SSDUV para implementar por primera vez este subprograma en la provincia y en el país.

Al momento de iniciar las tareas en el barrio, los funcionarios y técnicos municipales, se encontraron con un grupo de alumnas de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste<sup>77</sup>, quienes habían tomado como tema – problema para la realización de su tesis de grado, el caso del asentamiento en el Barrio Chellyí. Este grupo, fue involucrándose activamente en el proceso de formulación e implementación del proyecto, articulándose con los vecinos y con los actores institucionales formalmente a cargo de la intervención.

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. En el proceso de implementación del proyecto habitacional a cargo de la empresa constructora, el grupo de tesis de la FAU- UNNE realizó importantes contribuciones, aportando un relevamiento exhaustivo de las situaciones habitacionales de los hogares, como así también una propuesta de adecuación del prototipo original de vivienda establecido por la empresa y la Gerencia de Proyecto del IPDUV a los requerimientos particulares de los hogares destinatarios. Estas modificaciones se fundamentaron en un trabajo de diseño participativo que las tesistas desarrollaron con los vecinos del barrio y consistieron principalmente en el cambio de localización de núcleo húmedo y la inclusión de algunas previsiones en cuanto a la disposición de los ambientes en las viviendas y a la implantación de las mismas en el lote, que posibilitarían el crecimiento

---

<sup>77</sup> Este grupo de alumnas desarrolló su Trabajo Final de Carrera entre 2005 y 2006 tomando como tema las pautas de uso del espacio doméstico en el asentamiento Chellyí, en el marco de la Cátedra de Arq. V UP “B” de la FAU, UNNE a cargo de la Arq. Susana Matta de Moreschi, la Arq. Silvina López y la Mg. Arq. Venettia Romagnoli. Ver Almanza (2006).

futuro de las unidades habitacionales. Esta modificación del prototipo consensuada con las familias y con los actores institucionales intervinientes, respecto la superficie y el monto asignado previamente a las unidades habitacionales.

El relevamiento del grupo de tesis de la FAU-UNNE arrojó como resultado un diagnóstico del estado de las viviendas - autoconstruidas por los ocupantes entre los años 2001 y 2005- que presentaban diferentes niveles de consolidación, un 64 % de las unidades habitacionales era irrecuperable, un 20% recuperables o semiconsolidadas y finalmente un 16 % eran consolidadas (Almanza, 2006). A pesar de esta situación, casi la totalidad de las viviendas fueron demolidas para la implementación del proyecto urbano y la construcción de las viviendas nuevas. Solamente tres de las unidades habitacionales preexistentes se mantuvieron como consecuencia de la gestión del grupo de tesis de la FAU-UNNE ante la empresa constructora y los técnicos el IPDUV.

Durante la ejecución de las obras, la mayor parte de los hogares abandonaron el predio, algunos fueron a vivir con familiares o amigos y otros pasaron a alquilar viviendas precarias. En esta instancia, el grupo de tesis de la FAU- UNNE contribuyó también en la organización para el traslado provisorio de algunas viviendas precarias para la residencia temporal de aquellas familias que no tuvieron posibilidades de alojarse en otros lugares, con el objetivo de viabilizar la construcción de las viviendas definitivas en cada lote.

Las soluciones consistieron en viviendas individuales nuevas estandarizadas de 42 m<sup>2</sup>, ubicadas en lotes de ocho por veinte metros cuya delimitación material no fue incluida en la obra. Las viviendas fueron apareadas de a dos, con techo a dos aguas y separado cada par por dos metros de distancia, dejando un paso lateral de un metro hacia la parte posterior de cada terreno. Las viviendas se implantaron con tres metros de retiro del frente, y como el

proyecto no contempló red cloacal pública, en ese espacio se colocaron los sistemas de tratamiento individual de líquidos cloacales (cámaras sépticas y pozos negros), así como una canilla de agua y el pilar de la energía eléctrica. Las viviendas fueron de dos dormitorios (2,60 x 3,30 metros cada uno), una cocina comedor (18 m<sup>2</sup> aproximadamente), un baño y un lavadero en el exterior, en la parte posterior. Fueron construidas con ladrillos comunes a la vista, carpinterías de madera con celosías, techos de chapa acanalada y cielorrasos suspendidos de placas de yeso. A cada vivienda se le asignó un tanque propio de reserva de agua.

El proyecto urbano planteó la subdivisión del suelo en dos manzanas, de 23 y 24 lotes respectivamente, resueltas en banda, con una calle central que finaliza en la laguna. En función de lo exigido por la APA, se demarcó la línea de ribera de esta laguna y la forma final de las manzanas se ajustó a esta. Las calles principales fueron abiertas con un ancho de 20 metros, las calzadas fueron enripiadas y los desagües pluviales se resolvieron a cielo abierto a ambos lados. Las demás calles, la que bordea la laguna, así como la que define el límite NE, tienen un ancho menor. La NE corre paralela a un canal profundo de desagüe pluvial, que sirve a otras áreas próximas de la ciudad, como resultado de la gestión de los mismos vecinos, se incluyó en el proyecto la construcción de una alcantarilla con enrejado porque representaba un riesgo para las personas, especialmente para los niños. La red peatonal se resolvió mediante una senda de alisado de cemento de 0,60 metros de ancho. Solo en las esquinas de las calles principales se construyeron cruces peatonales sobre las cunetas, en algunos cruces de las otras esquinas se construyeron posteriormente puentes más precarios. Las viviendas se ejecutaron en base a un solo prototipo y el conjunto urbano se organizó por simple repetición, sin utilizar ningún criterio de diseño urbano para resolver las viviendas de esquinas, el aprovechamiento de las mejores orientaciones o las condiciones naturales particulares del terreno.

En relación a la dotación de infraestructuras y equipamientos urbanos, las empresas de servicios provinciales proveyeron las redes de agua potable, energía eléctrica y alumbrado público<sup>78</sup>, pero no se realizaron obras de cloacas, ni de pavimentos, ni otros equipamientos públicos - ya que los responsables de la formulación del proyecto consideraron suficientes los existentes en el entorno inmediato: escuela, centro de salud, Centro de la Cruz Roja y una plaza- con excepción de un centro comunitario, cuya sede se instaló en una de las 47 unidades habitacionales ejecutadas. En cuanto a la forestación, no fue incluida ninguna acción en esta línea y los escasos árboles existentes en el barrio estaban desde antes en el lugar.

En el borde de la laguna se ejecutó un espacio para juego de niños que no estaba previsto en la documentación inicial del proyecto y fue construido durante la ejecución de las obras de vivienda por iniciativa propia de la empresa constructora en carácter de donación a la comunidad barrial.

Para la ejecución de las obras, y en cumplimiento de las exigencias prescriptas por el PFSH, la empresa constructora incluyó en el porcentaje previsto entre sus empleados a desocupados beneficiarios del Plan JYJHD, sin embargo no fueron incorporados en este esquema los destinatarios de las soluciones habitacionales, que al momento de la intervención se encontraban desempleados.

Durante el proceso, la Asociación Chelillyí se fragmentó y al momento de la realización del trabajo de campo de esta investigación operaban en el barrio tres organizaciones sociales: la Asociación Chellyí (representante de las familias ocupantes del sector de la tierra municipal y beneficiarios del proyecto habitacional estudiado en profundidad), la Asociación Wainolec (aglutinante de las familias que habían ocupado el sector de tierra que debió tramitarse posteriormente mediante expropiación provincial) y el

---

<sup>78</sup> SAMEEP: Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial y SECHEEP: Servicios Energéticos del Chaco Empresa del Estado Provincial.

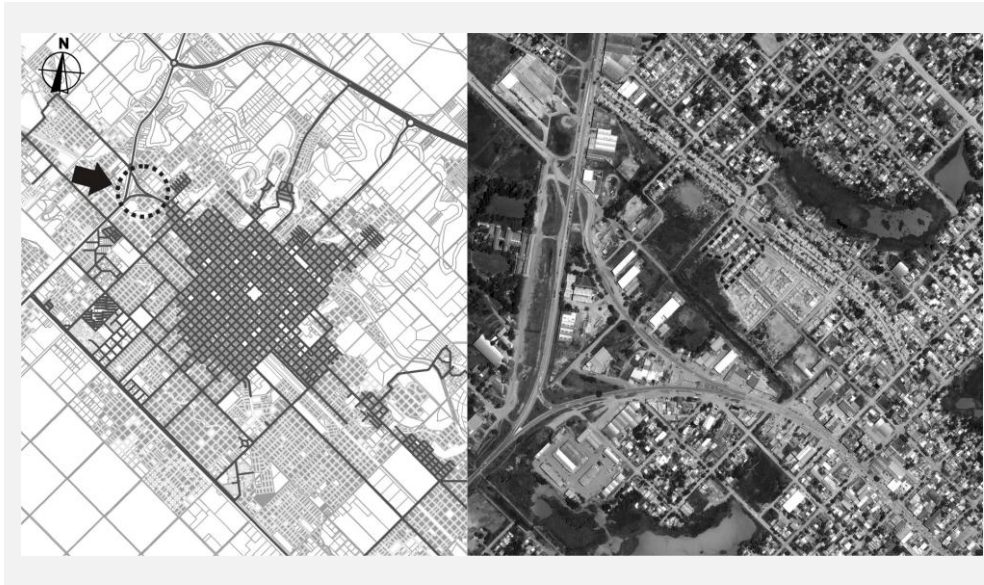
Movimiento 19 de abril, integrado por descendientes de originarios qom del asentamiento Chelliyí y de otros asentamientos y villas del AMGR.

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 de esta investigación, los hogares 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. Los terrenos y las viviendas fueron transferidos por el IPDUV a los hogares en carácter de subsidio por tratarse de una población aborígen. Principio que inicialmente fue aplicado por otras áreas del gobierno provincial, a través de la instrumentación de tarifas sociales para los servicios públicos básicos de agua potable y luz eléctrica a quienes vivían en villas y asentamientos<sup>79</sup>. En el momento del estudio de campo, los hogares destinatarios de la intervención del barrio Chelliyí ya no contaban con este subsidio, en un contexto provincial en donde los mismos dejaban de brindarse a adjudicatarios de viviendas sociales.

---

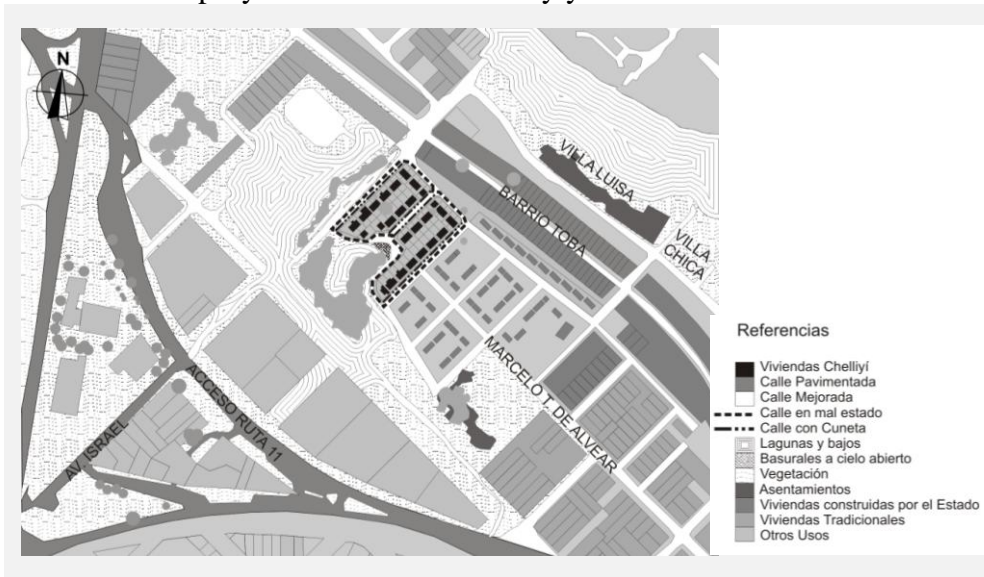
<sup>79</sup> Se trataba de un servicio que representaba un gasto fijo mensual muy bajo, pero que implicaba un límite en el flujo de consumo de dichos servicios.

Gráfico 31. Ubicación del barrio Chellyí en el AMGR



Fuente: Barreto y otros (2014: 177)

Gráfico 32. El proyecto del Barrio Chellyí y su entorno inmediato



Fuente: Barreto y otros (2014: 178)

Gráfico 33. Imágenes de calles y viviendas del barrio Chelilly



Fuente: elaboración propia. Año 2009.

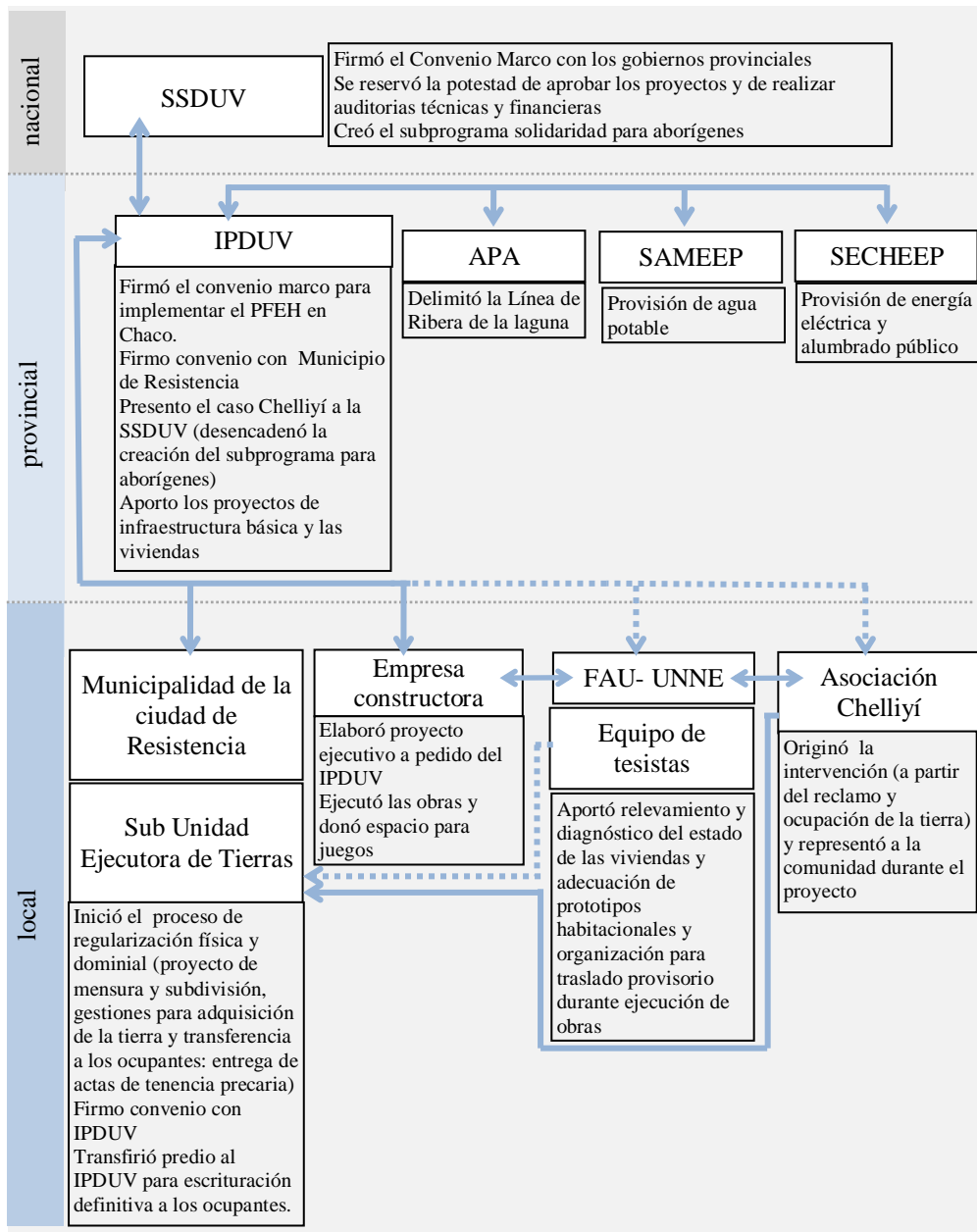
#### 4.3.4.b. Mapa de actores intervinientes en la formulación e implementación del Proyecto en el barrio Chelilly:

En el caso del barrio Chelilly, en las instancia de formulación e implementación del proyecto, participaron como actores principales: la Municipalidad de Resistencia a través de la Sub Unidad Ejecutora de Tierras, que intervino activamente desde el inicio del problema en distintas instancias del proyecto; el IPDUV, que firmó el convenio marco con la SSDUV de la Nación para implementar por primera vez en el marco del PFSH, el Subprograma Solidaridad de Viviendas con Aborígenes en la provincia y en el país; un grupo de tesistas de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional del Nordeste (FAU-UNNE), que se encontraba vinculado con el problema y aportó en la elaboración del proyecto de las viviendas; una empresa constructora, que ejecutó las obras, y una



organización social del barrio (la Asociación Chellyí), cuyo reclamo dio origen a la intervención y luego representó a la comunidad durante el proceso del proyecto.

Gráfico 34. Mapa de actores intervinientes en el proyecto del Barrio Chellyí según niveles jurisdiccionales, aportes y relaciones



Fuente: elaboración propia

En base al mapa de actores pueden identificarse tres tipos principales de actores: actores estatales, actores del sector de la industria de la construcción

y actores sociales, entre los que pueden distinguirse a su vez, a los actores académicos y a los destinatarios finales de los satisfactores habitacionales, cuyos roles, estrategias e incidencia en el proceso serán analizados a continuación.

Cabe señalar además que en este caso pueden identificarse a priori, en función de los actores involucrados, al menos tres tipos de discursos sobre las necesidades: a) discursos de politización de necesidades previamente privatizadas, iniciados por personas subordinadas o grupos embarcados en diseñar nuevas identidades sociales de oposición; b) discursos de reprivatización de necesidades recientemente politizadas y c) discursos de traducción de las necesidades politizadas a necesidades administrables, incluyendo tanto discursos terapéuticos de profesionales sociales y discursos de sistemas funcionalistas de planificadores, expertos en políticas y científicos sociales de la corriente dominante (Fraser, 1986).

#### 4.3.4.c. Análisis de los actores intervinientes, roles, estrategias y su participación e incidencia en el proyecto en el Barrio Chelilly en relación a los diferentes momentos del proceso de configuración de las necesidades habitacionales:

El mapa de actores intervinientes en el proyecto del Barrio Chelilly da cuenta de la participación directa de diversos representantes y agentes de diferentes niveles del estado nacional, provincial y municipal; actores económicos (empresa constructora) y actores sociales comunitarios y académicos (destinatarios, organizaciones sociales y equipo de tesis de la FAU- UNNE). Sin embargo, resulta necesario avanzar en el análisis de sus roles, estrategias, participación e incidencia en los diferentes momentos del proceso de configuración de las necesidades para poder determinar si esta diversidad y multiplicidad de actores implicó un avance en la visibilización

y democratización de dicho proceso, a la cual se suscribe desde el marco interpretativo de esta investigación.

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

Este primer momento, tal como se ha expresado en el marco teórico y en la estrategia metodológica de esta investigación, implica la politización de ciertas necesidades específicas, a través de determinados procesos mediante los cuales, algunas necesidades “latentes” rompen las envolturas de lo privado que previamente las contenían y se vuelven focos de discurso público contestatario. En términos de Fraser (1986) las necesidades se politizan cuando ciertos grupos comienzan a cuestionar sus identidades y posiciones subordinadas y las interpretaciones acerca de sus necesidades tradicionales y desventajosas.

Para Fraser (1986), los principales actores de esta instancia son los movimientos sociales de oposición y el Estado. En el caso de este proyecto estudiado en profundidad, fue la comunidad aborígen nucleada en la Asociación Chellyí, quien 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, creada y constituida por representantes de las familias que realizaron la toma de la tierra, se dio a conocer en ese entonces, mediante reclamos reivindicatorios en distintos ámbitos públicos y medios de comunicación local e inclusive nacional, producidos en un contexto en que la problemática aborígen había empezado a incluirse en la agenda de gobierno. Los fragmentos de entrevistas siguientes expresan 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 (...) no nos quedó otra que tomar la tierra para que nuestra necesidad sea escuchada (...)*". (Entrevista Grupo focal. R. Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chelliyí, 2010).

R: *"(...) nosotras mantuvimos la lucha hasta que nos dieron respuesta, yo digo nosotras por las mujeres, porque cuando dije para ir a la municipalidad, las mujeres estaban primeras quemando ruedas, de esa manera se logro, acá en la vida de uno existe el imperio que se llama mentira y el que se llama verdad, nosotros elegimos el de la verdad, no mentir, vamos y decimos lo que necesitamos y nunca los pobres declaramos una guerra, una muerte, del lado indígena respetamos ese imperio, la comunidad indígena se está muriendo, nos están dejando de lado"*. (Entrevista Grupo focal. R. Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chelliyí, 2010).

En términos de Fraser (1986 y 1991), tal como fue señalado, 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. Este enfoque permite explicar el surgimiento de las *"necesidades fugitivas"* (Fraser: 1991:16) de la comunidad aborígen del barrio Chellily, en el sentido que lograron superar ciertos enclaves *"despolitizadores"* que las habían mantenido cautivas fuera de la esfera de la política habitacional estatal.

Además de las circunstancias contextuales que favorecen en un determinado momento el surgimiento de necesidades anteriormente bloqueadas - recordemos que en esos años la problemática aborígen había empezado a incluirse en la agenda de gobierno - jugaron un rol fundamental los recursos que utilizaron los actores portadores de los discursos opositores a las interpretaciones hegemónicas, para influir, condicionar, bloquear o activar las decisiones públicas. En este escenario, los principales recursos que disponían los actores sociales representados por la Asociación Chellily, estuvieron vinculados al capital social construido y al despliegue de una serie de estrategias políticas (la toma de tierra, movilizaciones,

manifestaciones, piquetes, etc.), tal como fue evidenciado en los fragmentos de entrevista ya citados y en los que se presentan a continuación.

L: “(...) *mientras la comunidad blanca levantaba viviendas en nuestras narices: Villa Santiago, Ángel de la Guarda, Carpincho Macho y otros barrios de gente criolla, a nosotros nadie nos escuchaba (...) y nosotros no podíamos quedarnos de brazos cruzados por eso hicimos la toma y salimos a la calle a reclamar lo nuestro (...)*”. (Entrevista Grupo focal. L. Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chelliyí, 2010).

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, dentro de eso está el paro, como que no es una protesta porque le frena a los chicos por ejemplo la educación, pero igual 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 habitacionales originada en la escala local de una de las provincias más pobres y marginadas del país, llegando a modificar las interpretaciones hegemónicas que sustentaban los instrumentos operativos de la política habitacional argentina vigente en ese momento. Tal como fue señalado, según la fuente del IPDUV consultada, fue la presentación de este caso a la SSDUV nivel nacional, la que dio origen al Subprograma Solidaridad Habitacional Viviendas con Aborígenes.

G: “(...) Se vio el caso en particular (...) como no cuadraba en ninguna de las líneas programáticas de la política federal vigente, se llevó el planteo a Buenos Aires y ahí gracias a nuestras gestiones es que nace el sub-programa para comunidades aborígenes y la primera que se hace es esta en Chelilly, con el Plan Solidaridad en el Chaco (...)”. (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).

En este punto resulta indispensable analizar el rol y las estrategias desplegadas en esta instancia de uno de los actores estatales protagónico en la implementación de la política habitacional en la provincia del Chaco: el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda. El IPDUV, 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 la visibilización de las necesidades habitacionales de esta comunidad local a nivel nacional y su conversión a una intervención estatal legítima en el marco de la Política Federal de Vivienda vigente.

Sin embargo, a pesar del rol protagónico del IPDUV en esta instancia, cabe señalar que desde la perspectiva de los funcionarios y técnicos locales, lo acontecido en el caso del barrio Chelilly, estuvo más vinculado a cuestiones coyunturales que a una concepción arraigada en los actores estatales locales, que concibiese a la implantación local de la política habitacional como un “proceso de interacción entre los objetivos y los resultados” (Tamayo Sáez, 1997) y a una conciencia plena del rol legitimante del Estado (en cualquiera de sus niveles jurisdiccionales) como poseedor de los recursos normativos que le permite legitimar decisiones en nombre del “interés general”, solapando el proceso de la interacción y negociación entre actores que se da los distintos momentos del ciclo de una política pública. (Subirats, 2001:260). Tal como fue evidenciado en el discurso de los actores involucrados, a pesar de esta experiencia en particular, prevalecía al momento de la reconstrucción de este caso una visión tecnicista que consideraba a este momento del proceso de reconocimiento 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, con las necesidades de la gente y ahí somos lo que mal o bien tratamos de pensar (...) fijate que no había en todo el menú de programas de la política federal ninguna línea para aborígenes, que una demanda que en nuestra provincia está muy presente”. (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).*

Otro de los actores involucrados desde las primeras instancias del proceso iniciado por la comunidad aborígen representada por la asociación Chelilly, fue la Municipalidad de la ciudad de Resistencia, que si bien no tuvo un rol protagónico de tanta visibilidad e impacto como el IPDUV en esta instancia de politización de la necesidad habitacional del grupo demandante, fue a nivel local el primer representante estatal que tomó contacto con la problemática del asentamiento en cuestión, por el hecho de que las principales movilizaciones de la comunidad fueron realizadas inicialmente ante este organismo y como consecuencia de ello, 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 el asentamiento.

Sin embargo, cabe señalar que si bien la entidad municipal fue parte del proyecto desde las instancias iniciales, esta participación, al igual que en el caso del IPDUV, no estuvo vinculada al reconocimiento del rol del Estado local en el proceso, a pesar de contar con una Ley Provincial de Vivienda que contemplaba un activo involucramiento de los gobiernos municipales en todos los momentos e instancias del ciclo de la política. En relación a estas cuestiones, los informantes clave, realizaron los siguientes señalamientos.

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 que quedan. Cuando se aplican acá la situación es otra, es otra realidad, las cosas no se pueden adaptar así al boleo, ellos tienen la plata, mandan la plata para hacer esas viviendas de acuerdo a su visión sobre el problema (…)”. (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 rechazarlos, es como que en vez de adaptarse a la demanda, tenemos que conseguir una demanda que calce justo para tal o cual programa que definió a los destinatarios de manera teórica (…)”. (Entrevista Funcionario del Municipio de Resistencia, 2010).

Sin dudas la visión expresada por funcionarios y técnicos municipales da cuenta de la prevalencia de paradigmas que circunscriben a los niveles jurisdiccionales locales del Estado al rol de ejecutor de la política habitacional, a pesar de la existencia de la mencionada Ley del Sistema Provincial de Vivienda sancionada en 1996, por la cual se había creado la Comisión Municipal de Contralor Social de la Vivienda. Esta Comisión además de garantizar la participación de los actores institucionales (intendente y el Concejo) de la municipalidad en el que se ejecutase cada acción, debía incorporar a un representante de las organizaciones vecinales, reconocidas y registradas en el mismo municipio. Tal como ha sido señalado, este sistema nunca fue implementado en la práctica por el IPDUV, que históricamente -como responsable de la política provincial de vivienda- siempre ha sido reacio a formalizar y reglamentar la participación de actores ajenos a las empresas constructoras. Esta actitud pone en evidencia la posición dominante que ocupan las corporaciones empresariales (grandes, medianas y pequeñas) en el proceso de configuración de las necesidades habitacionales.

Por su parte, la participación de estos actores “hegemónicos” no se hizo evidente y tangible en esta instancia de politización de las necesidades



habitacionales de la comunidad aborigen del caso Chelilly, en la medida que no realizaron una disputa pública como estrategia de reprivatización de las necesidades recientemente politizadas de dicha comunidad. Sin embargo su interpretación acerca de la necesidad habitacional y sobre el tipo de satisfactor “adecuado” a esa necesidad: ejecución y adjudicación de viviendas “llave en mano”, producidas de manera estandarizada y masiva, construidas en conjuntos sobre terrenos generalmente definidos por las propias empresas, era en ese momento la interpretación hegemónica de la vivienda social pública legitimada través de la acción del Estado a la cual interpelaba abiertamente la demanda no contemplada de la Asociación Chelilly. Esta demanda entraba a su vez en disputa con el mencionado procedimiento convencional seguido por el IPDUV para organizar la demanda (grupos familiares individuales, encabezados por jefes o jefas de hogar mayores de edad o emancipados).

Del análisis de los actores participantes en este primer momento, cabe señalar que el rol de mayor protagonismo fue asumido por los actores demandantes nucleados en la Asociación Chelilly, quienes al insistir en hablar políticamente de necesidades privadas hasta ese momento, al demandar para estas necesidades el status de cuestiones políticas legítimas, hicieron varias cosas simultáneamente. Cuestionaron los límites instituidos que separaban lo público de lo privado, ofrecieron interpretaciones de sus necesidades que se contrapusieron a interpretaciones enraizadas y privatizadas; y de manera más o menos exitosa, abrieron un espacio para el conflicto abierto de interpretaciones rivales de necesidades, tal como se verá más adelante. En este proceso, los actores de la comunidad aborigen que iniciaron el proceso de politización de su necesidad habitacional (a través del capital social construido y recursos políticos, tales como la toma de las tierras, manifestaciones, protestas y piquetes), reformularon a su vez, sus propias subjetividades e identidades sociales, auto constituyéndose en nuevos agentes colectivos (Fraser, 1986) y conformando la Asociación Chelilly, que tal como fue señalado, se constituyó durante el proceso de

ocupación de las tierras, en virtud de representar a las familias demandantes y desplegar estrategias de reconocimiento que posibilitaron que sus necesidades suficientemente politizadas, que lograron superar las barreras de lo “privado” ganaran un lugar en la agenda política informal se volvieran candidatas a integrar la agenda formal del sistema político oficial. Sin embargo, tal como se analizará a continuación, este pasaje no fue una cuestión lineal y aséptica, por el contrario implicó nuevas disputas, ya no por el reconocimiento o no de la necesidad en cuestión, sino por su interpretación.

Finalmente, antes de avanzar en el análisis de la disputa por la interpretación de la necesidad habitacional exitosamente politizada por el grupo demandante y en base al señalamiento de Fraser (1986), que sostiene que ninguna politización de necesidades se da sin oposición, cabe señalar que en la reconstrucción del proceso de configuración de las necesidades habitacionales en el caso del Barrio Chelilly, no se identificaron claramente actores portadores de discursos de reprivatización en este primer momento, que hayan polemizado públicamente con los discursos opositores de la comunidad demandante en esta instancia del proceso. Sin embargo, tal como se verá más adelante, varias estrategias despolitizadoras y de reprivatización serían desplegadas por diversos actores en los momentos subsiguientes del proceso.

#### El segundo momento: la lucha por la interpretación de la necesidad y la definición de los satisfactores

En términos de Fraser (1986 y 1991) y Krmpotic (1999) este momento contempla la lucha por la interpretación de la necesidad, la disputa por poder definirla y así determinar que podría satisfacerla, y tiene lugar cuando las necesidades cuestionadas han logrado establecer su status público y político. Aquí el punto focal ya no es lo “público” frente a lo “privado” en el sentido del discurso, sino más bien, el contenido y el proceso de la

interpretación de la necesidad. En esta instancia el Estado asume un rol protagónico, en la medida que a través de sus agencias a nivel federal, estatal y local, se ocupa de regular y fundar o satisfacer necesidades sociales antes privatizadas, adoptando la forma de “servicios sociales”. El diseño e instrumentación de servicios sociales se ocupa, igualmente de interpretar como así de satisfacer necesidades sociales (Fraser, 1986).

En el caso concreto de la reconstrucción del proceso de configuración de las necesidades en el caso del Barrio Chelilly, corresponde al análisis de este momento, la formulación de una nueva acción programática: el Subprograma de Solidaridad Habitacional Viviendas con Aborígenes, orientado específicamente a atender a las necesidades habitacionales de los hogares aborígenes en el marco del Programa Federal de Solidaridad Habitacional preexistente, y que de acuerdo a lo expresado por los actores involucrados, se implementó por primera vez en la provincia del Chaco en el caso estudiado en profundidad. En esta instancia participaron con mayor protagonismo los actores estatales del nivel jurisdiccional superior, en este caso representados por la SSDUV, quien tuvo a su cargo la decisión de generar la citada acción programática en particular y el IPDUV, que como responsable de la política habitacional en la provincia del Chaco, articuló la necesidad de la comunidad del barrio Chelilly con el nivel estatal nacional.

Tal como fue expresado, la formulación de este subprograma -que en términos de Fraser (1986) corresponde a la traducción de las necesidades exitosamente politizadas por la Asociación Chelilly en necesidades administrativas- no estuvo enmarcada en un encuadre normativo específico que definiera los fines, objetivos, medios y procedimientos para llevar adelante los proyectos ejecutivos. De manera tal que esta acción programática en particular, se implementó de acuerdo a los criterios y requisitos establecidos en la letra escrita del PFSH a nivel general, sin cambios que fueran más allá de la denominación del subprograma y de la redefinición de la población objetivo a partir de la combinación de los

criterios generales ya prescriptos por el Programa con algunos criterios de focalización específicos (en este caso culturales, al tratarse de poblaciones aborígenes). En este contexto, ante la ausencia de mayores precisiones establecidas desde la órbita nacional, quedaron a cargo de las jurisdicciones locales, importantes decisiones y definiciones. Estas cuestiones fueron señaladas por los actores involucrados.

R: *“la verdad que para nosotros fue un logro que a partir del caso Chelilly se creara un subprograma para aborígenes (...), aunque en la fase operativa no cambio nada, el programa era el mismo que ya se venía haciendo (...), no nos dieron ninguna guía, ningún instructivo especial para trabajar con los aborígenes”*. (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).

R: *“(...) hablando sinceramente nos largaron en banda te diría, porque no definieron nada desde la SSDUV, te diría que fue solo una partida presupuestaria dentro de un programa ya existente para hacer viviendas para los aborígenes, sin ninguna normativa especial, nada (...)”*. (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).

El encuentro de las necesidades politizadas por la comunidad aborígen del Barrio Chelilly con el “Estado Social”, representado en esta instancia por la SSDUV en nivel jurisdiccional nacional, el IPDUV y la Municipalidad de Resistencia en el nivel provincial y municipal respectivamente, implicó una serie de operaciones de re- escritura, un conjunto de procedimientos de traducción de esas necesidades a necesidades administrables (Fraser, 1986: 185), tal como se evidencia en la creación del subprograma para aborígenes, resultó en la asimilación de estas necesidades a la interpretación en base a la cual se había formulado originalmente el PFSH a nivel general y sobre la cual habían sido definidos y prescripto los satisfactores correspondientes. Esta estrategia fue implementada por la SSDUV (como representante del estado social) en virtud de hacer concordar el problema politizado de la comunidad en cuestión con una solución administrable burocráticamente, y volverlo conmensurable con los términos de tal solución, lo que implicó la

cuantificación y redefinición de dicha necesidad como el equivalente en una cantidad de recursos.

La interpretación hegemónica que sustentaba el PFSH, tal como ha sido señalado, concebía 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.

Sin dudas, la ausencia de definiciones particulares para el caso del subprograma destinado a comunidades aborígenes, evidencia la neutralización de interpretaciones alternativas que hubiesen podido, al menos en esta instancia del proceso, entrar en disputa con la interpretación hegemónica, de profunda implicancia ideológica y económica y fuertemente condicionada por los poderosos intereses de ciertos sectores económicos y políticos.

Finalmente, y en base a los satisfactores definidos para el PFSH, a los cuales debió subsumirse el subprograma en cuestión ante la ausencia de definiciones particularizadas por la SSDUV y la concepción del IPDUV en relación a su rol en este momento del proceso de configuración de las necesidades habitacionales, puede decirse que esta acción programática específica asumió las siguientes prescripciones: los proyectos no podían superar las 40 unidades habitacionales, las viviendas (incluida su infraestructura) debían tener un costo máximo de \$ 25.000 por unidad, las obras debían ser ejecutadas por empresas constructoras y su tecnología de materialización debía contemplar el uso de mano de obra intensiva. Sin embargo, quedaron en mano de las jurisdicciones decisiones importantes sobre las soluciones, tales como la localización, las características de las

urbanizaciones y las viviendas, la elección y organización de los destinatarios y los procedimientos de formulación e implementación de los proyectos y la posibilidad de realizar los aportes complementarios que considerasen pertinentes.

Si bien el programa hizo referencia a infraestructura completa, no especificó cuáles ni para qué calidad de servicios. Por su parte, el IPDUV tampoco aportó nada adicional a estas exigencias, dando continuidad a la tendencia iniciada por la política habitacional a partir de la reforma de los años 90 en relación con el tipo de expansión y de urbanización a través de proyectos de pequeña escala urbana, de baja densidad, sin equipamientos sociales ni infraestructuras de escala urbana, implantados en forma de enclaves aislados, escasamente conectados a la ciudad y con malos servicios (entre ellos el de transporte), que continuaron definiendo un cordón periurbano altamente deficitario de calidad de vida urbana. (Barreto y otros, 2014).

Tal como ha sido señalado, este tipo de urbanización ha estado históricamente vinculado a los intereses de los sectores inmobiliarios y de la industria de la construcción. La inexistencia en la Provincia del Chaco de planes directores de las ciudades que definieran las áreas prioritarias de expansión urbana, el rol subordinado de los municipios en la definición de la localización de los proyectos habitacionales, la poca disponibilidad de tierras de dominio público y la complicidad del IPDUV con el sector de la construcción ya mencionada, han sido factores determinantes en la consolidación de un modelo de implementación de los proyectos habitacionales con fuerte protagonismo de las empresas constructoras. En este esquema, dichas empresas se atribuyeron no solamente, el diseño de los proyectos habitacionales sino también la provisión de los terrenos para la ejecución de los mismos.

Este esquema que fue consolidándose como hegemónico en el tiempo, propició la compra por parte de las empresas constructoras de la provincia

de terrenos alejados del área urbana consolidada a veces con condiciones ambientales no saneadas pero a precios muy convenientes. En este contexto, dichas empresas fueron progresivamente construyendo sus propios bancos de tierra y obteniendo a su vez importantes plusvalías como consecuencia de la conexión de los nexos de infraestructura que debió ejecutar el estado para habilitar estos conjuntos habitacionales de pequeña escala.

Como consecuencia del modelo descrito, los otros actores involucrados en la resolución del problema habitacional de los hogares que fueron destinatarios de las viviendas ubicadas en estos conjuntos habitacionales, se vieron perjudicados en mayor o menor medida. En el caso del ejecutivo provincial, a pesar de haber sido parte del acuerdo con las empresas constructoras locales, se vio obligado a realizar inversiones muy onerosas para realizar los nexos de infraestructura hasta los terrenos donde se implantaron los proyectos habitacionales. Los municipios por su parte, si bien otorgaron las factibilidades necesarias de localización de los proyectos de acuerdo a sus incumbencias institucionales, debieron extender de manera poco sustentable la prestación de los servicios, contando con muy pocos contribuyentes por hectárea<sup>80</sup> para solventar el costo que esto implica. En el caso de los destinatarios de las soluciones, fueron conminados a radicarse en la periferia urbana, en barrios con estándares sumamente precarios de urbanización, condiciones de accesibilidad muy limitadas, con mínima o nula dotación de equipamiento y espacio público adecuado y con deficiente prestación de servicios públicos, incluido el transporte.

En este contexto resulta evidente que en el proceso de interpretación y definición de las necesidades urbano-ambientales de los hogares con déficit habitacional y de sus correspondientes satisfactores, los actores con mayor poder de decisión han sido sistemáticamente los empresarios de la industria

---

<sup>80</sup> En el AMGR de acuerdo a Barreto y otros (2013), la densidad promedio muy baja (Entre 40 y 50 hab./Has.) 10 a 12 Hogares por manzanas (con bajo nivel de contribuyentes) Gran cantidad de calles, avenidas y espacios públicos para equipar y mantener. Provisión y mantenimiento de infraestructuras, servicios y equipamientos imposible de financiar.

de la construcción y el sector inmobiliario local en alianza con el IPDUV, que ha consolidado y legitimado este modelo de implementación de la política habitacional, delegando las decisiones referidas a los proyectos, localización urbana, proyecto de los prototipos, emplazamiento de las viviendas, diseño del espacio público, etc. a las empresas constructoras.

La modalidad y práctica descrita precedentemente se replicó según pudo saberse para el caso del subprograma en cuestión. El IPDUV no formuló ninguna reglamentación particular en pos de contemplar o especificar los instrumentos normativos generales formulados a nivel nacional, como así tampoco elaboró marcos que regulasen las relaciones formales interinstitucionales o con actores extraestatales, que hubiesen permitido dejar instaurada y debidamente regulada una modalidad de intervención interinstitucional y multisectorial a nivel local para la atención de las complejas necesidades multidimensionales que padecen especialmente las comunidades aborígenes, como víctimas de procesos de desigualdad que implican simultáneamente la asimétrica distribución social de los recursos (desigualdad material) y la diferencia identitaria (desigualdad simbólica), constituyéndose en términos de Fraser en “colectividades bivalentes”, que requieren que sus necesidades sean abordadas de manera complementaria (Benítez y Romagnoli, 2014), a través de políticas de redistribución y reconocimiento<sup>81</sup> (Fraser, 1996). En relación a estas cuestiones los informantes clave señalaron.

R: *“la verdad que para nosotros fue un logro que a partir del caso Chelilly se creara un subprograma para aborígenes (...), aunque en la fase operativa no cambió nada, el programa era el mismo que ya se venía haciendo (...), no nos dieron ninguna guía, ningún instructivo especial para trabajar con los aborígenes”*. (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).

---

<sup>81</sup> Fraser (1996) propone la distinción de dos concepciones amplias de injusticia: la injusticia económica, arraigada en la estructura político-económica de la sociedad y la injusticia cultural o simbólica, arraigada en los patrones sociales de representación, interpretación y comunicación. Lo que permite distinguir a su vez dos clases de soluciones a través de políticas de redistribución y políticas de reconocimiento.



El IPDUV, tal como ha sido señalado, contaba al momento de la definición de este subprograma con algunos marcos normativos vigentes, tales como la Ley del Sistema Provincial de Vivienda de 1996, que reglamentaba la participación de los municipios y de la sociedad civil organizada en la política provincial, con el objetivo de asegurar un mayor consenso y transparencia al sistema y una mayor adecuación de las soluciones a los territorios municipales y a las necesidades de los destinatarios de las mismas<sup>82</sup>. Por otro lado, dicho organismo contaba además con un convenio marco de cooperación entre la Universidad Nacional del Nordeste y el Gobierno del Chaco, cuya finalidad era institucionalizar la participación y contribución de la academia en la resolución de las problemáticas locales. Para el caso concreto de las empresas constructoras, el marco regulatorio estaba dada por la Ley Provincial de Obras Públicas. Sin embargo la preexistencia de estos encuadres, no fue capitalizado por el IPDUV en esta instancia para promover una mayor articulación y participación de actores en virtud de especificar y / o adecuar los instrumentos normativos generales formulados a nivel nacional para esta acción programática de acuerdo a las necesidades habitacionales de las comunidades aborígenes locales, en virtud de generar una mayor apertura y equilibrar la participación de los actores en este momento del proceso.

*R: “no la verdad es que por mi parte yo desconocía la existencia de esa disposición para la creación de esa comisión de control municipal que vos decís que está en la Ley Provincial de Vivienda (...) muchas cuestiones reglamentadas no se pueden cumplir después porque una cosa es legislar desde un escritorio y otra cosa es después implementar las cosas (...) imaginate vos con lo empobrecidos que están los municipios de la provincia si van a tener la capacidad de gestión que se requiere para cumplir la ley (...)”.* (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).

---

<sup>82</sup> La Ley del Sistema Provincial de la Vivienda había creado la Comisión Municipal de Contralor Social de la Vivienda, que además de los actores institucionales (intendente y presidente del Concejo) de la municipalidad donde se implementase cada acción, debía permitir la participación de un representante de las organizaciones vecinales, reconocidas y registradas.

B: *“a nosotros como gobierno municipal nunca el IPDUV nos dio el espacio para definir los programas de vivienda, nos relegaron históricamente al rol de aprobar los proyectos (...) muchas veces nos han avasallado, haciendo obras sin factibilidad municipal inclusive (...) y cuando esta la necesidad de la gente de por medio no podemos ponernos exigentes porque además enseguida te arman un piquete, fijate en el caso que vos preguntas del barrio Chelilly, la comunidad aborigen y la asociación que tenían nos reclamaban a nosotros no al IPDUV (...)”* (Entrevista Funcionario del Municipio de Resistencia, 2010).

En relación a la formulación de los proyectos en el marco de este subprograma - que tal como ha sido señalado en el marco teórico de esta investigación, se entiende a los mismos como la parte más tangible de los instrumentos operativos de una política, en la medida que en los mismos se especifican las instrucciones para concretar en terreno la política habitacional planificada- esta quedó en potestad del IPDUV, tal como se había establecido a nivel general para todos los proyectos en el marco del PFSH. Tampoco para esta instancia, dicho organismo elaboró un procedimiento particular para la formulación e implementación de los proyectos de esta acción programática específica, sino que siguió el camino habitual utilizado para la mayor parte de sus acciones.

R: *“nosotros algo así como un protocolo para formular los proyectos no tenemos, nos guiamos por los requisitos que imponen los agentes financiadores o Nación, fijate en el caso del PROMEBA hay todo un manual operativo establecido por el BID, en el caso de los proyectos para el Subprograma Solidaridad para Aborígenes, a diferencia de lo que fue el FONAVI por ejemplo, estos programas de la Política Federal de Vivienda te otorgaban el financiamiento contra proyecto, se entiende? (...) nosotros formulábamos los proyectos de acuerdo a unos formularios que nos bajaba la SSDUV y los presentábamos a Nación y recién una vez aprobado nos hacían los desembolsos correspondientes”* (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).

Esta práctica consistía en un circuito en donde las características de las soluciones eran definidas por las gerencias de Desarrollo Urbano y de Proyecto del organismo, quienes requerían a su vez, a los distintos

organismos provinciales y municipales las factibilidades necesarias y compromisos de prestaciones de servicios, así como eventualmente el financiamiento de algunas obras de infraestructuras o la provisión de terrenos. La Administración Provincial del Agua era el organismo responsable de aprobar las localizaciones; la Municipalidad de Resistencia, por su parte tenía la potestad de aprobar todo lo atinente a los proyectos urbanos y arquitectónicos y las empresas provinciales de servicios luz y agua debían garantizar la provisión de estos servicios.

En este esquema tal como fue señalado precedentemente, las empresas constructoras jugaron históricamente un papel importante en las decisiones y gestiones de los proyectos a nivel local, ya que tal como pudo saberse, resultó una práctica habitual en el período estudiado que los proyectos ejecutivos fuesen realizados por las empresas constructoras adjudicatarias de las obras, en base a pautas resolución estandarizadas, tanto para las urbanizaciones como para las viviendas.

Otra cuestión significativa en esta instancia del momento de disputa por la interpretación de las necesidades y la definición de los satisfactores correspondientes, está vinculada a la ausencia de una metodología institucionalizada parte del IPDUV y de la Municipalidad de Resistencia de realización de estudios particularizados de las demandas (diagnósticos), que hubiesen sin duda favorecido al conocimiento integral del problema complejo y multidimensional de los destinatarios de viviendas, y posibilitado la incorporación de estos actores en esta instancia, en virtud de lograr satisfactores más adecuados y mitigar la supremacía histórica de la definición hegemónica de la vivienda social pública afín a los intereses de los actores vinculados al sector de la industria de la construcción.

*R: “(...) nuestra área social hace un diagnóstico social por así decirlo, pero en realidad es una especie de registro de algunas características de los hogares, como cantidad de integrantes, si hay algún discapacitado, edades, etc. (...) aunque muchas veces eso no es*

*vinculante con la solución que podemos darle, por lo que te conté antes que los programas vienen como enlatados ya, con los criterios de elegibilidad muy detallados (...)*". (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).

En base a lo analizado cabe señalar que la ausencia de reglamentaciones particulares por parte del IPDUV y de la Sub Unidad Ejecutora de Tierras de la Municipalidad de Resistencia, que permitiesen completar y/o especificar las escasas definiciones contenidas en la letra escrita del PFSH elaboradas por la SSDUV y el desconocimiento e incumplimiento de algunos recursos normativos preexistentes (Comisión Municipal de Contralor Social de la Vivienda, Convenio Marco de Cooperación UNNE-Gobierno de la Provincia del Chaco, entre otros ya mencionados) que hubiesen favorecido a la inclusión de otros actores estatales y extraestatales en el proceso de interpretación de la necesidad y definición de los satisfactores para la demanda que exitosamente había logrado politizar la Asociación Chelilly, impactaron negativamente en la transferencia a nivel local del espíritu general de articulación de actores estatales y extra estatales como estrategia de generación de mayor consenso y complementariedad de acciones públicas y privadas que puede atribuírsele al PFSH y a la PFV en general, tal como se ha expresado presentemente en la descripción del citado programa.

En este contexto, la Municipalidad de Resistencia, a través de la Sub Unidad Ejecutora de Tierras, tampoco tuvo un rol protagónico en la instancia de interpretación de la necesidad de la comunidad del Barrio Chelilly y su correspondiente traducción a una acción programática específica, a pesar de haberse constituido de acuerdo a la reconstrucción histórica que pudo hacerse, en el primer actor estatal que se vinculó a este grupo demandante. Los actores institucionales de este nivel jurisdiccional no visualizan su capacidad de incidir en la traducción de la demanda politizada a nivel local a una acción programática estatal, tal como se evidencia en las emisiones de los informantes clave.

B: *“la Municipalidad de Resistencia históricamente no tuvo una política de vivienda (...) fue a partir de la creación de la Sub Unidad de Tierras que empezamos a trabajar los asentamientos en propiedad municipal (...) la política era trabajar con estos terrenos para regularizar. Una política, que vamos tomando, agarramos este barrio, con algunos barrios tenemos inconvenientes porque la organización social no ayuda, cuando hay buena voluntad de la organización entonces lo primero que hacíamos era la regularización y después se veía la posibilidad de hacer viviendas, ahí es cuando surge el problema (...) los programas son etiquetados (...) no nos queda otra que implementarlos como vienen o rechazarlos, 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).

En el caso concreto de la participación de los destinatarios en este momento del proceso de interpretación de las necesidades, debe mencionarse que no fue contemplada ni desde el nivel nacional ni desde el provincial por parte del IPDUV o el Municipio de Resistencia, ninguna metodología ni práctica o trabajo social que permitiese la participación de los destinatarios en las definiciones programáticas ni en los proyectos, tendiente a una resolución más adecuada de sus problemas y a una promoción social para un desarrollo más integral de la comunidad. En este sentido, no resulta casual la no implementación de Comisión Municipal de Contralor Social de la Vivienda, ya que como fue señalado, la misma preveía la participación de un representante de las organizaciones vecinales. Como fue señalado, desde el IPDUV, la demanda ha sido sistemáticamente reconocida como hogares individuales registrados a la espera de la atención y no como agentes involucrados en la interpretación de sus necesidades y en la definición de sus propias condiciones de vida.

Estas cuestiones impactan negativamente en la consolidación de la autonomía de los actores comunitarios. En el caso estudiado en profundidad, a pesar de que la comunidad del Barrio Chelilly a través de su asociación homónima había tenido un rol protagónico en el momento de la politización de sus necesidades habitacionales hasta el logro del reconocimiento por parte del Estado, en este segundo momento del proceso, de disputa por la

interpretación de dichas necesidades y la definición de los satisfactores “adecuados”, este rol fue desdibujándose, produciéndose una ruptura del capital social construido, convirtiendo a los destinatarios en receptores pasivos (Fraser, 1986).

En términos de Fraser (1991), los intereses organizados (como las empresas constructoras) buscan influir en el diseño de las políticas de manera que estas sean funcionales a sus propios fines e intereses, ya que la interpretación de la necesidad que logra imponerse determina la orientación programática en relación al financiamiento, el control institucional, el diseño del servicio y la elegibilidad de los destinatarios.

G: *“Las empresas tienen un interés económico, vos como instituto provincial tenés que hacer un planteo lógico dentro del marco que te dan (...)”*. (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).

B: *“(...) esos son los programas que hay, corresponden a intereses de cámaras empresariales. Me contaron de una reunión de Rozas (gobernador de la Provincia del Chaco en dos períodos: 1995-1999 y 1999-2003) con las cámaras empresariales y dijo que primero le iba a pagar a los empleados después a ustedes, que acaso no se dan cuenta que son otros empleados del estado, porque las empresas viven de las licitaciones públicas hay grandes interesados”*.. (Entrevista Funcionario de la Sub Unidad Ejecutora de Tierras del Municipio de Resistencia, 2010).

La no institucionalización por parte del Estado en sus diferentes niveles jurisdiccionales involucrados de la participación de otros actores que pudieran contrarrestar el poder hegemónico del sector empresarial, inhibió la disputa legítima entre los “discursos opositores” (Fraser, 1991:20) con la interpretación hegemónica impulsada y sostenida por el sector de la industria de la construcción. Algunas fuentes consultadas evidenciaron la existencia de otras interpretaciones que fueron subordinadas en esta instancia del proceso, como puede analizarse a partir de las opiniones de actores de las jurisdicciones provinciales en relación a la demanda de los intendentes y de los propios funcionarios municipales.

G: *“En nuestro país nuestro problema no es sólo de falta de viviendas (...) lo que hoy necesita el país es infraestructura sobre todo acá en el interior del país y más todavía en el interior de la provincia, escucho intendentes que dicen que no quieren más viviendas (...)”*. (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).

M: *“Acá hay muchos asentamientos informales, algunos tendrán que ser relocalizados pero otros se podrían consolidar donde están, no es sólo un problema de conjuntos de casas nuevas en predios vacíos, nosotros tenemos asentamientos en tierra municipal pero no tenemos instrumentos para darles solución (...)”*. (Entrevista Funcionaria del Municipio de Resistencia, 2010).

B: *“Para mí lo más necesario en la mayoría de los casos es la tenencia de la tierra, lo segundo, la infraestructura y los servicios, con eso la gente se amaña para hacer su vivienda (...) con el dinero que haces 30 viviendas terminadas puedes hacer el doble de lotes con servicios con un núcleo húmedo, mi idea era trabajar en eso que sería como más equitativo te digo frente a la magnitud del problema, porque podríamos atender a más familias (...) tampoco tenemos recursos para hacer todas las viviendas con los niveles de habitabilidad (...)”*. (Entrevista Funcionario de la Sub Unidad Ejecutora de Tierras del Municipio de Resistencia, 2010).

En este contexto, la Comisión Municipal de Contralor Social de la Vivienda, que podría haber sido un instrumento válido para propiciar un espacio de concertación de los diversos actores vinculados a la problemática dando mayor transparencia al sistema y una mayor adecuación de las soluciones a las escalas locales y a los territorios municipales, no fue implementada a pesar de haber sido prevista por la Ley del Sistema Provincial de Vivienda.

Finalmente, antes de pasar al análisis del tercer momento del proceso, no puede dejar de señalarse que la falta de definiciones de esta acción programática desde el nivel jurisdiccional nacional, podría considerarse positiva desde la perspectiva propuesta por Krmpotic (1999) y a la cual suscribe el marco interpretativo de esta investigación, que señala que las políticas y los programas solo deben definir cuestiones muy generales, dejando espacios para que las definiciones sean ajustadas de acuerdo a los diagnósticos locales integrales. Sin embargo, tal como se ha visto estas cuestiones no fueron capitalizadas por los niveles jurisdiccionales inferiores,

ni visibilizadas como una oportunidad para promover la participación de los diferentes actores locales involucrados con el problema del hábitat aborígen.

### El tercer momento: la lucha por la traducción de la necesidad al lenguaje de la intervención

Por cuestiones metodológicas ya explicitadas en el apartado correspondiente, este momento es el que se ha estudiado con mayor profundidad, consecuentemente la reconstrucción de esta instancia del proceso resultó de mayor riqueza analítica desde una perspectiva crítica de las necesidades habitacionales.

En base a Fraser (1986 y 1991), Krmpotic (1999) y Bardach (1980) puede inferirse con motivos analíticos que este tercer momento corresponde a la implementación. En términos de Bardach, la implementación implica una sucesión de movimientos “*juegos entre actores*”, para decidir en qué condiciones se entregarán los recursos –los elementos que componen el programa y el proyecto– que controlan. (Eugene Bardach, 1980, citado por Tamayo Sáez, 1997: 16). Esta concepción implica que el problema de la implementación no es el ajuste fiel a la formulación de los instrumentos operativos, 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).

En el tercer momento del proceso de configuración de las necesidades habitacionales, correspondiente a la implementación del proyecto en el barrio Chelilly, han estado involucrados diferentes tipos de actores, entre los cuales pueden distinguirse: a) actores sociales, entre los que a su vez se identifican los actores comunitarios (Asociación Chelilly, comunidad barrial y otras asociaciones que surgieron durante el proceso) y los actores



académicos (equipo de tesis de la FAU- UNNE); b) los actores del “Estado Social” (SSDUV, IPDUV y Sub Unidad Ejecutora de Tierras de la Municipalidad de Resistencia) y c) los actores del sector de la industria de la construcción (empresa adjudicataria de las obras, cámaras, consejos y colegios profesionales locales). Para el análisis de sus roles, estrategias e incidencia en esta instancia del proceso, resulta necesario clarificar las reinterpretaciones entre las necesidades administrativas prescriptas por el Programa con las necesidades ejecutadas finalmente e implementadas en el marco del proyecto, en virtud de visibilizar el comportamiento de los actores involucrados.

Para avanzar en esta dirección se interpelaron a los componentes de los satisfactores (previstos e implementados) desde una perspectiva integral del hábitat - ampliamente desarrollada en el marco teórico de esta investigación- que concibe que la problemática habitacional de los hogares que padecen pobreza crítica deben ser abordados desde un enfoque multidimensional. Para ello se organizó esta contrastación a partir de un conjunto de dimensiones - desarrolladas en un trabajo anterior junto a Barreto y otros (2014) - desde las cuales se considera debe abordarse la necesidad habitacional de los sectores en situación de pobreza crítica, estas dimensiones son: legal, habitacional, urbano-ambiental, económica, social, cultural y política.

En el cuadro que se presenta a continuación se sistematizan los componentes de los satisfactores previstos en el nivel de definiciones programáticas del PFSH, como así los contemplados en la instancia de implementación del proyecto en el Barrio Chelilly, cuya descripción objetiva fue expuesta precedentemente (Ver 4.3.4.a).

Cuadro 14. Componentes de los satisfactores habitacionales contemplados en el PFSH y en el proyecto del Barrio Chelilly

<b>Componentes de los satisfactores habitacionales</b>		
	<b>Nivel del Programa</b>	<b>Nivel del proyecto Barrio Chelilly</b>
<b>Legal</b>	<p>Acceso legal al suelo. Componente no provisto por el programa, pero exigido a las jurisdicciones como contraparte para su implementación.</p>	<p>Contempló la regularización dominial de una ocupación informal que implicó dos vías de resolución: negociación directa entre el municipio y propietario privado y expropiación a cargo del gobierno Provincial.</p> <p>Otorgó tenencia formal de los terrenos y viviendas a los destinatarios como paso inicial hacia la propiedad individual.</p>
<b>Habitacional</b>	<p>Viviendas nuevas con infraestructura completa (sin especificar cuáles).</p>	<p>Viviendas individuales nuevas estandarizadas de 42 m<sup>2</sup>, en lotes de 8 por 20 metros sin límites materiales con provisión de sistemas de tratamiento individual de líquidos cloacales, así como una canilla de agua y el pilar de la energía eléctrica y un tanque de reserva de agua. Contaban con dos dormitorios, una cocina comedor, un baño y un lavadero exterior. Construidas con ladrillos comunes a la vista, carpinterías de madera con celosías, techos de chapa acanalada y cielorrasos suspendidos de placas de yeso.</p>
<b>Urbano-ambiental</b>	<p>Infraestructura urbana para urbanizaciones que no debían superar 40 viviendas. La infraestructura externa a las viviendas no fue provista por el programa, pero exigida a las jurisdicciones locales como contraparte para su implementación. (El programa hizo referencia a infraestructura completa, pero no especificó cuáles ni para qué calidad de servicios).</p>	<p>El proyecto contempló la subdivisión del suelo, demarcación de la línea de ribera de la laguna, apertura y mejoramiento de calles y desagües pluviales a cielo abierto, sendas peatonales de cemento de 0,60 metros de ancho y algunos cruces peatonales sobre las cunetas, provisión de las redes de agua, energía eléctrica y alumbrado (no así de red cloacal), un espacio para juegos de niños en el borde de la laguna. El proyecto no incluyó equipamientos sociales ni forestación.</p>

<b>Económica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Demanda a empresas constructoras medianas y pequeñas asociadas a la Cámara Argentina de la Construcción y a la Cámara Argentina para Pequeñas y Medianas Empresas de la Construcción, dispuestas a contratar el 50 % de mano de obra de beneficiarios del Plan JYJHD, durante ocho meses de ejecución de cada proyecto.</li> <li>▪ Fuentes de empleos formales por igual período a obreros desocupados o que quisieran capacitarse.</li> <li>▪ Capitalización de la propiedad de la vivienda para los hogares destinatarios.</li> <li>▪ Introducción de los beneficiarios al mantenimiento de la vivienda urbana moderna.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Construcción de las obras a cargo de una empresa constructora mediana, que cumplió con la exigencia de contratar a un 50 % de beneficiarios del Plan JYJHD.</li> <li>▪ No aportó acciones para satisfacer las necesidades económicas y sociales básicas de los destinatarios de las nuevas viviendas. Tampoco adecuó las viviendas a sus necesidades productivas de los hogares.</li> <li>▪ Capitalización de la propiedad de la vivienda para los hogares destinatarios, pero sin implementación de acciones que les permitieran afrontar las nuevas cargas impositivas, costos de servicios básicos y de equipamientos y mobiliarios domésticos.</li> </ul>
<b>Social</b>	<p data-bbox="352 801 769 869">Acceso a vivienda adecuada (vivienda urbana moderna).</p>	<p data-bbox="804 757 1270 913">No contempló ninguna solución en esta dimensión más allá del acceso a la vivienda, no incluyó acciones ni equipamientos de salud, de educación, de seguridad, etc.</p>
<b>Cultural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contempló soluciones habitacionales para poblaciones aborígenes.</li> <li>▪ Introducción de los hogares destinatarios al uso y funcionamiento de la vivienda urbana moderna.</li> <li>▪ Introducción de los hogares destinatarios a nuevas reglas de convivencia vecinal, normas municipales y de servicios públicos propios de la organización social urbana formal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contempló la adecuación de algunos componentes de las soluciones habitacionales a los hábitos de los hogares aborígenes, relacionados con el uso de baños, cocinas y el espacio exterior.</li> <li>▪ No contempló un proceso gradual de adaptación de los hogares a la vivienda urbana moderna ni a los espacios públicos, tampoco a las relaciones con las poblaciones no aborígenes adyacentes, ni con el conjunto de las instituciones y normas de la organización social urbana.</li> </ul>
<b>Política</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Subsidio parcial a hogares afectados por pobreza crítica.</li> <li>▪ Contribuyó a la reactivación de la industria de la construcción como vehículo de dinamización de la economía y de generación de empleo formal como vía de inclusión social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contempló el subsidio de la totalidad del costo de la vivienda por tratarse de población aborígena.</li> <li>▪ Consideró a la demanda como hogares individuales, ejecutando el proyecto con el modelo habitual de construcción de viviendas “llave en mano”.</li> <li>▪ No contempló ni potenció la organización comunitaria preexistente.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Antes de iniciar el análisis de los actores, sus recursos, estrategias e incidencia en las reinterpretaciones producidas en este momento del proceso, que se evidencian en el cuadro precedente, cabe hacer algunos señalamientos generales en relación al tipo de componentes de los satisfactores prescriptos y/ o efectivamente implementados. Desde una perspectiva integral del hábitat y en función de los componentes de los

satisfactores previstos a nivel del PFSH y del proyecto en el Barrio Chelilly expuestos en el cuadro precedente, puede hacerse un primer análisis. Los componentes que previó el programa fueron muy limitados en algunas dimensiones, teniendo en cuenta las características de la población destinataria, que además de las necesidades habitacionales requería iniciar de manera conjunta y progresiva la resolución de necesidades de inclusión económica, social, cultural y política. En estas dimensiones ni el programa ni el proyecto contemplaron componentes específicos que fueran más allá de los aportes que representaron para estos hogares la adquisición de una vivienda nueva, que en muchos casos como en el Barrio Chelilly, de acuerdo a lo que pudo observarse generaron nuevas exigencias como consecuencia de la formalización de los costos de vida, que los hogares no estaban en condiciones de asumir.

En cuanto a la formulación de los proyectos, tal como fue señalado, la responsabilidad fue delegada a las jurisdicciones, y si bien el PFSH fijaba un marco de condicionamientos, no proscribía el completamiento de las soluciones mediante articulaciones con otros recursos. En el caso del Proyecto del Barrio Chelilly, se reinterpretaron nuevamente algunas de las “necesidades administrativas” previstas en el marco normativo del PFSH en el proceso de transformación de las mismas en “satisfactores efectivamente ejecutados”. Consecuentemente se modificaron algunos de los componentes de los satisfactores de acuerdo a las dimensiones consideradas para el análisis. A partir de una primer identificación de esas diferencias, resulta interesante desde la perspectiva analítica desde la cual se vienen analizando los momentos del proceso de configuración de las necesidades en este caso estudiado en profundidad, desentrañar no solamente las particularidades de esta instancia, sino también los roles, estrategias e incidencia de los diferentes actores que participaron de esas reinterpretaciones.

En relación a la dimensión legal, se valora de manera positiva que los actores estatales del nivel local, principalmente representados por la SUET

de la Municipalidad de Resistencia -quien fue la que inicialmente tomó contacto con la problemática de esta comunidad- hayan decidido intervenir en un asentamiento informal existente, considerando, tal como se ha expuesto, que el problema de los asentamientos es crítico en el AMGR (Ver punto 3.2. pág. 151-157) y dando respuesta a la exitosa politización de la necesidad habitacional de un grupo de vecinos aborígenes nucleados en la Asociación Chelilly, superando la interpretación hegemónica del IPDUV en relación a la demanda (hogares individuales registrados a la espera de la atención). Sin embargo en la implementación la resolución de la dimensión legal en lo referente a la regularización de la propiedad de la tierra, resultó compleja por presentar el predio ocupado distintas situaciones dominiales, que implicaron diferentes estrategias y vías de resolución por parte del Estado. Tal como fue señalado, el sector finalmente intervenido por el subprograma, en donde se habían asentado solamente 50 familias del total de las 150 que habían recurrido a la toma de tierra como estrategia para politizar su necesidad habitacional, pertenecía a un solo propietario privado, quien era un importante terrateniente de la ciudad de Resistencia, y con el cual la Municipalidad inició un proceso de negociación, que implicó la aplicación de un instrumento previsto en la Carta Orgánica Municipal denominado “condonación de otras deudas como pago” que le permitió adquirir finalmente la propiedad de la tierra. En relación a esta gestión los actores involucrados realizaron algunos señalamientos.

*B: “(...) primero lo que querían el grupo que ocupó la tierra, era la propiedad de la tierra (...) el tema de la propiedad es algo que no pueden resolver por su cuenta, pero que a la vez supera también la capacidad de gestión del Municipio muchas veces, en el caso puntual de Chelilly solo pudimos encauzar la gestión de la tierra de un sector de más o menos 50 familias, esa parte del predio ocupado pertenecía a S (reconocido terrateniente de Resistencia) que es dueño de muchos terrenos de la ciudad y como tenía deudas de impuestos y la localización de ese terreno que tomaron los aborígenes no le interesaba porque estaba al lado del Barrio Toba, se pudo obtener la propiedad de ese predio a cambio de otras deudas que tenía con el municipio (...) creo que para el propietario fue ventajosa la negociación porque ese terreno no tenía un gran valor inmobiliario por su localización (...)” .*

(Entrevista Funcionario de la Sub Unidad Ejecutora de Tierras del Municipio de Resistencia, 2010).

En base a lo señalado por los informantes clave y de acuerdo a lo que pudo saberse, la resolución de la adquisición de la tierra del sector intervenido pudo resolverse mediante las gestiones de la municipalidad de Resistencia y la predisposición del mencionado propietario de la tierra, vinculada sin dudas al escaso valor inmobiliario que este predio tenía por su localización adyacente al Barrio Toba. En este sentido, algunas fuentes consultadas expresaron que hubo una incitación a la ocupación de ese terreno por parte del mismo propietario, siendo esta una estrategia habitual de estos actores para deshacerse de tierras de escaso valor en el mercado privado de suelo a través de su venta o negociación directa con el Estado.

B: “(...) *te digo que las malas lenguas dicen que hubo un guiño por parte de S (propietario del predio) para que se produzca la ocupación (...) es lamentablemente una práctica especulativa instaurada de los propietarios privados en nuestra ciudad, instar a la toma para que le expropien terrenos de escaso valor por localizaciones malas o vulnerabilidad ambiental (...)*”. (Entrevista Funcionario de la Sub Unidad Ejecutora de Tierras del Municipio de Resistencia, 2010).

Esta cuestión resultó clave para dar cumplimiento a una de las prescripciones en la dimensión legal del PFSH, que tal como fue expuesto, requería a las jurisdicciones locales la resolución del acceso legal al suelo, como contraparte para la implementación de esta acción programática y fue sin dudas determinante para la definición de los destinatarios de la misma. El resto de los ocupantes (100 familias) participes originales de la toma de la tierra, se habían asentado sobre terrenos pertenecientes a varios propietarios privados con los cuales el Estado debió realizar negociaciones y acciones legales más complejas que implicaron la expropiación por parte del gobierno provincial, que demandaron engorrosas tramitaciones que insumieron mayores plazos para la adquisición legal de la tierra, dejando

fuera de la intervención inicial estudiada en profundidad en esta investigación, por no cumplir los criterios de elegibilidad del programa. Esta modalidad de resolución fragmentada como consecuencia de las diferentes gestiones que fueron necesarias para regularizar la situación dominial diferencial del barrio, ocasionó conflictos en la comunidad y terminó desencadenado una fractura en la organización social de los vecinos.

E: *“¿Estas organizaciones siguen trabajando actualmente?”*

R: *No, hay personas que quedaron por el camino, porque la mayoría eran dirigentes de la comunidad, ancianos, algunos pasaron a los hijos pero no es lo mismo (...) también es como que hubo un conflicto muy grande durante nuestra lucha, porque solamente se consiguieron 47 casas y éramos unas 150 familias las que iniciamos la lucha, con la toma de la tierra (...) eso hizo que algunos estuvieran descontentos con el presidente de nuestra asociación (Asociación Chelilly) y se fueran con otro dirigente y hasta crearon otra asociación (...) no los culpo yo porque fue como injusto el proceso, ellos a la larga obtuvieron sus tierras también (...)*”. (Entrevista Grupo focal. R. Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chelilly, 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).

Los señalamientos de los actores y lo acontecido en relación a la cuestión legal, ponen en evidencia el retraimiento en esta instancia del proceso de construcción de las necesidades del Estado en sus niveles jurisdiccionales provincial y municipal en su rol de articulador de las necesidades de los destinatarios con las interpretaciones administrativas plasmadas en la letra escrita de los programas y el consecuente impacto negativo que esto generó en los actores comunitarios. De acuerdo a las fuentes consultadas, la fuerza de la participación de la organización social nucleada en la asociación Chelilly fue diluyéndose como consecuencia del debilitamiento del capital social 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, y 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 quienes estaban asentados en el sector excluido de la primer negociación de la propiedad de la tierra a cargo del Municipio. 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 movilizados por reclamos reivindicatorios generales, que se vincularon con otras organizaciones sociales de la ciudad por causas que trascendían las de ambos proyectos habitacionales, relacionados con reclamos de diferentes derechos sociales.

En relación a la prescripción del PFSH delegada a las jurisdicciones de proveer el acceso legal al suelo a los destinatarios, cabe señalar que en el caso del Barrio Chelilly, estos obtuvieron la tenencia formal de los terrenos y las viviendas, como instancia inicial hacia la propiedad individual según los procedimientos administrativos habituales del IPDUV. Sin embargo, la complejidad de los procesos de titulación de las viviendas sociales en la provincia del Chaco en general, ha llevado a que los procesos adjudicatarios definitivos se prolonguen también por mucho tiempo, contribuyendo a generar nuevas transacciones informales, tal como se ha dado en el caso estudiado en profundidad, al momento de la realización del trabajo de campo de la investigación, de acuerdo a lo señalado por los entrevistados.

E: ¿La propiedad de la casa ya la tienen?

D: *“Precaria nomás tenemos. En septiembre tenían que hacer la municipalidad, tierras para tener los títulos permanentes pero todavía nosotros no”*. (Entrevista Grupo focal. D. Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chelilly, 2010).

B: *“(…) como era tierra municipal nosotros hacíamos el acta de tenencia precaria a cada familia, pero todavía se están haciendo las transferencias del dominio a cada familia destinataria”*. (Entrevista Funcionario de la Sub Unidad Ejecutora de Tierras del Municipio de Resistencia, 2010).



Para la dimensión urbano - ambiental, el PFSH no contempló ningún componente específico, solo exigió a las jurisdicciones como contraparte para su implementación, que realizasen la infraestructura para cada uno de los proyectos, pero sin precisar cuáles ni para qué calidad de servicios. En el caso concreto del barrio Chellyí, la Municipalidad de Resistencia, tal como fue señalado fue quien inició a través de la Sub Unidad Ejecutora de Tierras, el proyecto de subdivisión para la regularización del trazado urbano y la provisión de las infraestructuras. Durante el proceso y por la complejidad de la resolución de este caso en particular, las capacidades y recursos de la institución municipal se vieron superadas, hechos que desencadenaron en el involucramiento del IPDUV y otros organismos provinciales (APA, SAMEEP, SECHEEP), para ello, tal como pudo saberse, se firmó un Convenio Específico Interjurisdiccional entre la Municipalidad de Resistencia y el IPDUV, en cuyo marco el municipio transfirió el predio al IPDUV para implementar las 47 soluciones habitacionales en cuestión, quedando además definidas y precisadas las responsabilidades de ambas instituciones. La Municipalidad se comprometía a efectuar las tareas de relevamiento físico y social, la propuesta de amanzamiento y el trazado vial y el acompañamiento social a los beneficiarios a los efectos de potenciar su participación y capacidad de organización, minimizando los eventuales conflictos sociales e institucionales que pudieran surgir en el transcurso del proyecto. Por su parte, el IPDUV 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.

Puede considerarse positiva esta articulación en virtud de coordinar e integrar esfuerzos y recursos que propiciasen intervenciones más integrales, sin embargo, tal como pudo saberse, el citado convenio MR- IPDUV no se dio en el marco de una práctica estatuida de acuerdo a lo establecido en la Ley Provincial de Vivienda, sino por cuestiones coyunturales vinculadas al hecho de que una parte de la tierra sobre la que se había producido la ocupación fue negociada por el gobierno municipal y de afinidades

personales entre los actores institucionales de ambos niveles jurisdiccionales involucrados en el proceso.

G: *“En Chelilly ya había arrancado la muni ahí, con la mensura y el loteo, pero como no tenían fondos para las viviendas se acercaron al Instituto, ahí nos encontramos con B (funcionario de la Sub Unidad Ejecutora de tierras del Municipio de Resistencia) que como ya venía trabajando con la comunidad y tenía que salir a dar la cara por la municipalidad y yo por el instituto y esto fue que nos llevo a articular de una manera distinta a lo que se venía haciendo antes, primero por la forma de B, que nos conocíamos de antes y teníamos una buena relación (...).”* (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).

B: *“(...) somos mucho de hacer las cosas y no papeles, por ahí trabajamos con la palabra nomás, un poco a partir de las vinculaciones personales más que institucionales te diría (...).”* (Entrevista Funcionario de la Sub Unidad Ejecutora de Tierras del Municipio de Resistencia, 2010).

En la práctica los actores institucionales a cargo de la implementación del proyecto se limitaron a subdividir el suelo según el patrón de urbanización estandarizado utilizado habitualmente, sin tener muy en cuenta las condicionantes naturales del área y el terreno (presencia de laguna) ni tampoco la localización urbana, en un área de pocas conectividades y grandes equipamientos de servicios de ruta. El proyecto ejecutivo de urbanización estuvo a cargo de la empresa constructora, y de acuerdo a las fuentes consultadas, también recayó sobre esta la responsabilidad de gestionar y articular los proyectos de agua y energía eléctrica a cargo de las empresas del estado provincial (SAMEEP y SECHEEP).

B: *“Había que hacer proyecto de agua potable aprobado por SAMEEP, de energía eléctrica, alumbrado público y proyecto de desagües pluviales por la Dirección General de Ingeniería, eso todo tenía que presentar la empresa”.* (Entrevista Funcionario de la Sub Unidad Ejecutora de Tierras del Municipio de Resistencia, 2010).

Los satisfactores implementados en esta dimensión dieron como resultado un barrio con una precaria calidad urbana - ambiental de similares características a las soluciones que el IPDUV había comenzado a ejecutar a partir de la reforma de los años 90, y que fueron reseñadas precedentemente. A pesar de esta situación, los vecinos ponderaron de manera positiva algunas mejoras que el proyecto generó en el barrio.

L: *“(...) tenemos caminos más lindos, ya no es como antes, era barrial, cuando entré era todo sucio, lleno de bichos (...) todavía cuando llueve hay problemas, antes era el problema que teníamos muchos pasillos y la ambulancia no podía pasar (...)”*. (Entrevista Grupo Focal. L. Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chellyi, 2010).

En la dimensión habitacional, tal como fue expresado, el PFSH no planteó exigencias con respecto a las características y requisitos que debían reunir las soluciones habitacionales, planteando solamente algunas obligaciones vinculadas al monto económico establecido para cada una de ellas con su correspondiente infraestructura, la forma de producción exigida (mano de obra intensiva) y el tope máximo de 40 viviendas por emprendimiento. Para la implementación local, el Programa no proscribió que las jurisdicciones realicen aportes que consideraran necesarios en función de los proyectos que se formularan, aunque en el caso del Chaco, el IPDUV no planteó modificaciones al respecto y se limitó a implementar los proyectos según los requerimientos pautados a nivel programático.

En el caso del Barrio Chelilly, tal como pudo saberse, la participación del grupo de tesis de la FAU-UNNE, que se encontraba realizando en el asentamiento su trabajo final de carrera al momento que los actores estatales (IPDUV y MR) iniciaron las tareas en el mismo, posibilitó la concreción de algunos aportes significativos en esta dimensión. Tal como fue señalado, este grupo que había tomado contacto con la comunidad aborigen que realizó la ocupación de las tierras con el objeto de analizar su problemática con fines académicos, fue articulándose con los actores institucionales a

cargo del proyecto, como estrategia para intermediar entre las interpretaciones de los destinatarios y las interpretaciones administrativas prescriptas para la intervención en el asentamiento en el marco del citado subprograma. En este contexto, los actores académicos colaboraron en distintas instancias del proyecto, actuando como mediadores entre algunas necesidades básicas 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 del 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.

G: *“(...) la gente de arquitectura ya había trabajado con ellos y tenía un relevamiento, en realidad se trabajó 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).

G: *“(...) las chicas de arquitectura que participaron bastante (grupo de tesis FAU-UNNE), porque generalmente viene como enlatado el programa, no quiere decir que el prototipo de vivienda venga enlatado, a vos lo que te condiciona es la cantidad de metros cuadrados y la plata que ellos te van a dar, después vos lo puedes modificar, es decir en cuanto a la funcionalidad de la vivienda lo haces vos de acuerdo a las necesidades de las familias beneficiarios (...)”*. (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).

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

G: *“(...) si vos como IPDUV querías mejorar el prototipo, podías usar una contrapartida provincial, pero acá no se hizo (...)”*. (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).

Cabe señalar que al tratarse de un asentamiento preexistente, había al momento de la intervención algunas casas recuperables, que fueron rescatadas e integradas al proyecto nuevo a partir del trabajo del grupo de tesis de la FAU- UNNE.

G: “(...) 3 o 4 que eran la que quedaron de casos especiales, que esta chica las trabajo con la gente, participaron también los técnicos nuestros y los técnicos de la empresa para después darle los números para ver como quedarían las cosas”. (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).

Finalmente, a partir de las negociaciones entre los diversos actores mencionados, las satisfactores en esta dimensión consistieron en viviendas individuales nuevas estandarizadas de 42 m<sup>2</sup>, ubicadas en lotes de ocho por veinte metros cuya delimitación material no fue incluida en la obra. Las viviendas fueron apareadas de a dos, con techo a dos aguas y separado cada par por dos metros de distancia, dejando un paso lateral de un metro hacia la parte posterior de cada terreno. Las viviendas se implantaron con tres metros de retiro del frente, y como el proyecto no contempló red cloacal pública, en ese espacio se colocaron los sistemas de tratamiento individual de líquidos cloacales (cámaras sépticas y pozos negros), así como una canilla de agua y el pilar de la energía eléctrica. Las viviendas fueron de dos dormitorios (2,60 x 3,30 metros cada uno), una cocina comedor (18 m<sup>2</sup> aproximadamente), un baño y un lavadero en el exterior, en la parte posterior. Fueron construidas con ladrillos comunes a la vista, carpinterías de madera con celosías, techos de chapa acanalada y cielorrasos suspendidos de placas de yeso. A cada vivienda se le asignó un tanque propio de reserva de agua (Barreto y otros, 2014).

Si bien puede ponderarse en el caso particular de Chelilly, que se haya valorado el esfuerzo de los hogares que habían logrado consolidar sus viviendas, integrándolas al proyecto del prototipo y evitando así la demolición de las mismas, resultó negativo que el IPDUV no haya

consolidado está práctica más allá de esta situación en particular, y que la gestión haya estado a cargo de un grupo académico cuya participación no fue debidamente institucionalizada.

Este grupo de la FAU- UNNE fue quien articuló en la instancia de la implementación con la empresa constructora logrando que las modificaciones propuestas en base al trabajo con la comunidad fueran aceptadas, para lo cual debieron ajustar las reformas al presupuesto definido por la empresa en base al cual le fuera otorgada la obra en el proceso licitatorio establecido por la citada Ley de Obras Públicas.

En este contexto, las modificaciones incorporadas en la dimensión habitacional del barrio Chelilly, se constituyeron en una experiencia asilada de adecuación mínima de los satisfactores prescriptos a las necesidades particulares de los hogares en esta dimensión.

G: “(...) estas chicas (grupo de tesis FAU-UNNE), dieron vuelta 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).

G: “Chelly fue una experiencia rectora, para bien o mal, sirvió el trabajo de arquitectura (grupo de tesis FAU-UNNE) trabajaron bien, uno tiene que partir de las cosas que uno como instituto no está en condiciones de hacerlas, el trabajo de campo, cuesta penetrar, esa interrelación con la gente es necesaria previa a la licitación, hay muchos factores fortuitos que este B (Funcionario de la Sub Unidad Ejecutora de Tierras del Municipio de Resistencia) que estuvieran estas chicas, (grupo de tesis FAU-UNNE), en función al trabajo que hicimos, el equipo de inspectores, el equipo que encontramos (...)”. (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).

A pesar de las ponderaciones positivas reseñadas que los actores institucionales realizaron en relación a la participación de los actores académicos, de acuerdo a lo que pudo saberse, a pesar de la existencia de un convenio marco de cooperación entre la Universidad Nacional del Nordeste y el gobierno del Chaco, el IPDUV no elaboró ningún marco normativo

específico que regulara su participación, y esta pudo darse – de acuerdo a los señalamientos de los involucrados- solamente por la predisposición de los actores intervinientes.

G: “(...) y que como por casualidad te digo, nos encontramos con las chicas estas de arquitectura (Grupo de tesis de la FAU-UNNE) que habían tomado el caso de ese barrio para hacer su tesis me parece”. (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).

En este contexto, la articulación con los actores académicos estuvo más vinculada a ciertas faltas en las capacidades institucionales para hacerse cargo de funciones conferidas legalmente -estipuladas en el convenio específico celebrado en 2006- a los organismos estatales (IPDUV y Municipio), que a prácticas institucionales preestablecidas tendientes a capitalizar y potenciar recursos mediante articulaciones entre los actores involucrados en pos de una intervención más integral y en virtud de propiciar procesos más democráticos de configuración de las necesidades habitacionales en los niveles que el IPDUV tenía injerencia.

Por su parte, la empresa constructora a cargo de la ejecución de las obras, cumplimentó lo establecido en el marco legal vigente (Ley Provincial de Obras Públicas) y en función al contrato de obra celebrado con el IPDUV. Asumió además, sin estar previsto en ninguno de los instrumentos normativos mencionados, la responsabilidad de la formulación del proyecto ejecutivo, en el marco de una práctica habitual de vinculación entre el IPDUV y las empresas locales. En el proceso de implementación del proyecto, la empresa aceptó algunas modificaciones a nivel de los prototipos habitacionales propuestos por el equipo de tesis de la FAU- UNNE, en la medida que los mismos no impactaran en los costos y plazos establecidos, tal como fue señalado por los actores involucrados.

B: “(...) *la propuesta de la empresa fue: podemos mejorar todo siempre y cuando mantengamos el mismo precio, si variamos de precio y el instituto lo aprueba, modifiquen lo que quieran (...)*”. (Entrevista Funcionario de la Sub Unidad Ejecutora de Tierras del Municipio de Resistencia, 2010).

Esta “apertura” de la empresa de aceptar la realización de las mencionadas modificaciones fue interpretado por los actores institucionales involucrados como expresión de un compromiso social de la empresa y pudo darse por la “buena predisposición” de la misma.

G: “(...) *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).

Sin embargo, desde una perspectiva crítica, la interpretación de los actores estatales en relación al accionar de la empresa en la instancia de implementación del caso estudiado en profundidad, evidencia la posición históricamente subordinada del IPDUV con respecto a los actores del sector de la industria de la construcción.

En relación a la dimensión económica, si bien en el nivel provincial se cumplieron las prescripciones previstas en la letra escrita del PFSH, que propiciaba que las obras fueran ejecutadas por empresas constructoras medianas y pequeñas que a su vez debían cumplimentar la exigencia de que el 50 % de la mano de obra requerida para los proyectos sea beneficiario del Plan JYJHD, a nivel de implementación del proyecto en el barrio Chelilly no se definieron satisfactores específicos a las necesidades de los hogares destinatarios en esta dimensión, a pesar de que tal como pudo saberse, al momento de la intervención, la mayoría de los destinatarios se encontraban desempleados.



S: “(...) acá en nuestro barrio había muchos sin trabajo, la verdad es que fue duro el proceso de construcción de las viviendas nuevas porque la mayoría éramos carreros y con la demolición de las casas que teníamos y nuestro espacio de trabajo fueron tiempos muy difíciles (...)”. (Entrevista Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chellyí, 2010).

Otra cuestión prescripta a nivel programático por el PFSH, fue el requerimiento de entregar las soluciones en propiedad a favor de los destinatarios. El fundamento para la predefinición de este satisfactor, respondía sin dudas a un objetivo de capitalización de la propiedad de la vivienda y los terrenos para los hogares destinatarios y de introducción al mantenimiento de la vivienda urbana moderna (Barreto y otros, 2014). En el caso de la provincia del Chaco, se cumplieron estas prescripciones y no se elaboraron propuestas particulares en esta dimensión que contemplasen situaciones particulares en base al contacto directo con los destinatarios, tampoco se desarrollaron acciones que les permitieran afrontar los nuevos gastos impositivos, de servicios públicos, ni de mantenimiento de la vivienda tal como pudo constatarse en el caso estudiado en profundidad.

L: “No solo aumentaron los gastos que tenemos ahora, sino que para nosotros es como una persecución monetaria para poder pagar, aunque no pagues la boleta te llega, si a los cuatro meses uno no paga, te llega lo judicial, entonces uno trata de pagar”. (Entrevista Grupo Focal. L. Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chellyí, 2010).

R: “Cuando nos instalamos mi marido gestionó para tener el medidor. Él es albañil y nosotros pagábamos bien, después le cortaron el plan y no tuvo más trabajo, entonces se nos complicó. Tenemos ahí las boletas de agua, de luz, yo estoy cobrando el plan familia pero tengo tres chicos y no alcanza y él no consigue trabajo. Yo no me quejo de mi casa, duermo tranquila, lo único es trabajo que nos hace falta para comer”. (Entrevista Grupo Focal. R. Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chellyí, 2010).

Tampoco fueron contempladas e incorporadas como variable para la formulación de las soluciones habitacionales, las actividades productivas

que algunas familias desarrollaban previamente a la intervención de proyecto como el cirujeo y el reciclado informal de residuos.

*L: “La verdad es que yo no me puedo quejar de la vivienda, ni del barrio que ahora está mucho más limpio, ordenadito, pero un poco nos afecto en la economía, antes teníamos espacio para guardar nuestro carro dentro del lote y guardar las cosas que mi marido y mi hijo recolectaban para separarlas y venderlas por ahí, nosotros en cuanto a eso nos perjudico la casa así como es, no me quejo, pero la cuestión del trabajo, de un ingreso no nos soluciona la casa, tenemos donde dormir pero somos pobres igual vio (...)” (Entrevista Grupo Focal. L. Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chellyí, 2010).*

En relación a la dimensión social, si bien a nivel programático, el PFSH se propuso contribuir a la integración social por dos vías, por un lado, a través de la incorporación de los beneficiarios del Plan JYJHD al mercado formal de trabajo, mediante el requisito impuesto a las empresas constructoras, y por otro lado, a través del acceso a la vivienda adecuada, en el caso del Chaco, en el nivel de los proyectos, los responsables institucionales de la implementación tal como fue señalado, no contemplaron la complementación de estas dos vías de integración social en detrimento de la mejora de la calidad de vida de los beneficiarios, sobre todo teniendo en cuenta las condiciones de vida de los hogares destinatarios en el nivel local, de manera que en la mayoría de los casos estudiados los destinatarios de las viviendas no fueron beneficiarios de las fuentes de empleo de manera simultánea, tal situación pudo verificarse en el Barrio Chelilly, en donde, a pesar de las condiciones de desempleo y precariedad laboral que padecían los hogares destinatarios al momento de la intervención, no se contempló ninguna estrategia de articulación entre los satisfactores previstos por el programa en la dimensión económica. Tampoco fue pensada ni implementada ninguna vinculación con otros programas sociales vigentes en ese momento en pos de prestar soluciones más integrales.

E: “¿El proyecto previo específicamente alguna articulación para que los destinatarios de las viviendas que lo requiriesen fueran a su vez contratados por la empresa constructora como obreros?”

B: “No, acá no se armo ninguna cooperativa ni nada por el estilo. Uno sólo de ellos que pidió, entro a trabajar en la empresa. Ellos tienen la concepción de trabajo muy distinta a la nuestra, son aborígenes. Ellos no ven como lo vemos nosotros, ven la producción, viste que nosotros tenemos que trabajar 8 horas, otro tipo de trabajo, yo estoy de acuerdo. Ellos piden mucha colaboración. Solo uno se puso a trabajar en una empresa, el pidió de ingresar, que era el que lideraba el grupo”. (Entrevista Funcionario de la Sub Unidad Ejecutora de Tierras del Municipio de Resistencia, 2010).

Cabe señalar además que desde el marco interpretativo de este trabajo, se sostiene que el desarrollo de ciertas acciones y equipamientos de salud, de educación, de seguridad, etc., en el marco de los programas habitacionales, - ya sea a través de aportes propios o por articulación con otros actores- puede contribuir a contrarrestar más integralmente la exclusión social. El proyecto para el barrio Chellyí tampoco incluyó acciones ni equipamientos, en relación a otros satisfactores requeridos por los destinatarios, las fuentes consultadas realizaron los siguientes señalamientos:

E: “El proyecto además de la solución habitacional del diseño urbanístico, la apertura de calles, todo lo que es infraestructura ¿Previo equipamiento de salud, educación?”

B: “No, no teníamos terreno así de simple, en los recovecos no nos gustaba”. (Entrevista Funcionario de la Sub Unidad Ejecutora de Tierras del Municipio de Resistencia, 2010).

En este contexto, los actores comunitarios de manera consensuada, una vez finalizada la ejecución de las obras, destinaron una de las 47 viviendas construidas a un centro comunitario, desplegando acciones de reinterpretación de los satisfactores prescriptos administrativamente en el marco del proyecto, que en términos de Fraser (1986) pueden ser interpretados como estrategias de resistencia de los destinatarios a la lógica administrativa del estado social, desde la cual fueron interpelados como hogares individuales desde la forma habitual de concebir a la demanda por parte del IPDUV, debilitando la identidad del grupo social que había

logrado politizar su necesidad habitacional y que como integrantes de un movimiento social habían logrado ser interpelados, al momento de politizar sus necesidades, de formas que promovían la identificación colectiva y la adquisición de poder.

Esta estrategia de la comunidad barrial fue desarrollada a partir de prácticas y afiliaciones que se contrapusieron a la manera en que el IPDUV los ubicó como “demanda”, en virtud de alterar los usos y significados de los beneficios que les ofrecieron los agentes institucionales en el marco del proyecto, sin cuestionarlas abiertamente.

Para la dimensión cultural, resultó positivo que el PFSH haya creado un subprograma específico para atender la problemática habitacional de las poblaciones aborígenes, aunque cabe señalar que el mismo no propuso ninguna adecuación de las prestaciones previstas inicialmente en el PFSH de orientación general, ni modificó los requerimientos en relación a la tipología, dimensión e infraestructuras de las soluciones habitacionales, pero tampoco proscribió que las jurisdicciones locales realizaran ajustes y proyectos más adecuados, así como también dejó abierta la posibilidad de que a nivel provincial y municipal se realizaran aportes complementarios.

Desde el punto de vista normativo, en esta dimensión, el tipo de satisfactores previstos por el programa están vinculados sin duda a una fuerte intencionalidad de introducir a los hogares destinatarios al uso, funcionamiento y mantenimiento de la vivienda urbana moderna y la incorporación de los mismos a la organización social urbana formal. En términos de Fraser (1886) toda política social tiene una fuerte componente normalizadora, que en el caso estudiado en profundidad se sesgó en la dirección de la desviación normalizadora: la familia aborígena tendría que rehacerse a la imagen de la clase media blanca. En investigaciones previas (Barreto y otros, 2014) se ha señalado que en el caso de las poblaciones aborígenes estas adaptaciones impuestas de manera no progresiva ni

concertada, resultan más complejas de resolver que para otros destinatarios en situación de pobreza, por el fuerte cambio en la forma de vida doméstica que representa para estos hogares pasar a habitar una vivienda urbana de estas características, por los nuevos hábitos que para muchos de ellos implica, entre otras cosas, el uso del baño o el mantenimiento de las viviendas, las instalaciones y los equipamientos aportados por el proyecto.

En el caso del barrio Chelilly, se realizaron modificaciones mínimas del prototipo habitacional previsto inicialmente, a partir de la estrategia desplegada por del grupo de tesis de la FAU- UNNE que a partir de su trabajo y negociación con la empresa constructora logró introducir una interpretación alternativa del satisfactor impuesto por la empresa en la dimensión habitacional, hecho que se pondera de manera positiva en el sentido que hubo una mínima adecuación a las necesidades de los hogares destinatarios, aunque como ya ha sido señalado, la participación de actores de ámbitos académicos o expertos locales en el abordaje de las problemáticas aborígenes no fue institucionalizada ni se convirtió en una práctica habitual del IPDUV para este tipo de proyectos.

El relato de los actores y la reconstrucción del proceso de configuración de las necesidades en el caso Chelilly, 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 con los otros discursos en disputa.

En la dimensión política, si bien a nivel programático se estableció que las prestaciones fueran entregadas a los destinatarios en carácter de subsidio parcial, en el caso de la implementación local al caso del barrio Chelilly, las viviendas y los terrenos fueron totalmente subsidiadas para los beneficiarios, por tratarse de una comunidad aborígen, tal como fue señalado por los actores.

R: “(...) esa fue una adaptación que se hizo del programa, porque es realidad era con recupero, pero en Chelilly como eran de pueblos originarios, son tobas, fueron donaciones, por ley (...)”. (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).

A pesar de las características descritas y analizadas de esta comunidad en particular, que a través del despliegue de estrategias y recursos políticos (tales como la toma de tierra y las movilizaciones) logró politizar exitosamente su necesidad habitacional, el estado social, representado en este caso por las instituciones involucradas desde los distintos niveles jurisdiccionales, interpeló a la demanda como hogares individuales, ejecutando el proyecto con el modelo habitual de vivienda “llave en mano” en consonancia con la interpretación hegemónica de la vivienda social pública ya reseñada. Estas cuestiones evidencian que en el proceso de pasaje de una necesidad politizada a una necesidad administrable (Fraser, 1986), no sólo son redefinidas las necesidades, sino también sus poseedores, devenidos en esta instancia en destinatarios.

A nivel macro el programa, en el marco de la Política Federal de Viviendas, se propuso contribuir a la reactivación de la industria de la construcción como vehículo de dinamización de la economía y de generación de empleo formal como vía de inclusión social, sin embargo en la implementación local, en el caso de la comunidad del barrio Chelilly, esta cierta integralidad no fue contemplada, y tal como fue señalado en el análisis precedente de las dimensiones social y cultural, la integración social quedó circunscripta a los satisfactores urbano- habitacionales ejecutados desde un fuerte componente normativo de incorporación de los hogares al uso y funcionamiento de la “vivienda urbana moderna”.

Otra cuestión que debe señalarse de la dimensión política, es la ausencia de prescripciones a nivel programático y de proyecto de acciones tendientes a potenciar y favorecer la organización comunitaria preexistente.

*“(…) me parece que tendría que haberse integrado mas la comunidad dentro del armado de todo, el proyecto, el diseño, el plano (…) pero era como broche de oro tener una casita, se acepto esto sin pelear porque fuimos a buscar una vivienda que tenga todo lo que tiene que tener y lo demás no importaba, si íbamos con un plano hecho por nosotros sería diferente y bueno fue un logro sin poner palos en la rueda, estamos conformes (…)”.* (Entrevista Grupo focal. L. Beneficiaria del proyecto, integrante de la Asociación Chellyí, 2010).

Si bien esta despolitización del grupo original de la asociación Chellyí puede ser atribuible en parte a la modalidad del proceso de implementación del proyecto y a un desdoblamiento de la solución de la regularización de la propiedad del suelo que -al pertenecer a dos propietarios privados distintos- demandó diferentes estrategias y tiempos de resolución, resulta importante señalar que por su parte el IPDUV ni el Municipio de Resistencia (a través de la Sub unidad de Tierras interviniente el proyecto) capitalizaron o potenciaron estos recursos, 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 el convenio específico celebrado entre el Municipio de Resistencia y el IPDUV, se establecían responsabilidades vinculadas al acompañamiento de los vecinos, como se verá en detalle más adelante. (Convenio Municipio de Resistencia – Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2006)

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

G: *“y si, 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 de alguna manera 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 han señalado que la institucionalización de la necesidad, a pesar de poder contemplar ciertas instancias participativas – como en el caso del barrio Chelilly- 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 (Fraser, 1991: 25-26 y Krmpotic, 1999:116).

En relación a los componentes de los satisfactores de acuerdo a las dimensiones consideradas básicas desde una perspectiva integral del hábitat, cabe hacer algunos señalamientos. Por un lado, en términos de Max Neff, Elizalde y Hoppenhayn (1986) puede mencionarse en base al análisis detallado de los satisfactores brindados por el programa en general y en el caso del barrio Chelilly en particular desarrollado precedentemente, que los mismos pueden ser conceptualizados como “*satisfactores singulares*”, en la medida que satisfacen una sola necesidad siendo neutros respecto a la satisfacción de otras necesidades, consecuentemente no resultaron adecuados para abordar las necesidades habitacionales multidimensionales básicas de los hogares en situación de pobreza desde una perspectiva integral. Estos hogares presentan condiciones de vida determinadas por aspectos de variada naturaleza económica, social, cultural, ambiental, etc., tales como la educación, la salud, la marginación física, social y cultural, los riesgos ambientales, la inseguridad, los derechos civiles y políticos, las diferencias de géneros, edades y étnicas, e incluso sus formas subjetivas de percepción, etc. que requieren ser identificados y tratados relacionadamente como dimensiones de un mismo problema (Barreto y otros, 2014). Desde esta concepción integral del problema habitacional, las prestaciones de la política habitacional integral -fundada en una teoría de necesidades habitacionales multidimensionales básicas consensuadas- debería ofrecer “*satisfactores sinérgicos*”, que por la forma en que satisfacen una determinada necesidad estimulan y contribuyen a la satisfacción de otras necesidades (Max Neff, Elizalde y Hoppenhayn, 1986: 25-30).



Por otro lado, en base a lo expuesto y en relación al análisis del PFSH y su implementación en el Barrio Chelilly, puede señalarse que a nivel federal la predefinición de los satisfactores habitacionales fue bastante acotada, cuestión valorable desde el marco interpretativo de esta tesis por varias cuestiones. En primer lugar, porque la delegación de un cúmulo de atribuciones de competencias a las jurisdicciones inferiores, puede entenderse como un reconocimiento de las capacidades de los niveles locales para diagnosticar con mayores precisiones las características de los problemas habitacionales particulares de cada jurisdicción y para propiciar instancias participativas que contemplen a todos los actores involucrados a partir del reconocimiento de la necesidad de construir espacios articulados y coordinados para formular y reformular acuerdos que en el fondo implican la aceptación de reducción de libertad y poder que antes disponía cada actor o sector como unidad fragmentada y funcional a la lógica de acumulación de poder (Barreto; Benítez, Fernández y Romagnoli, 2013).

En segundo lugar, esta poca definición de satisfactores desde el nivel programático puede ser considerada propicia en un proceso de mayor democratización de la construcción de las necesidades como el que en esta investigación se promueve. En relación a esta cuestión, Doyal y Gough (1991) han señalado que las soluciones a proveer por los instrumentos generales de la política (como los programas), deben ser considerados por el estado social, no como satisfactores prescritos sino como líneas de acciones para alcanzar situaciones metas que garanticen la satisfacción de las necesidades básicas, lo que permitiría a los responsables de la implementación plantear un conjunto de alternativas (variados modos de satisfacer una necesidad) en función de diagnósticos participativos y prospectivos, mediante proyectos ajustados a cada situación.

Sin embargo, cabe señalar que el contexto histórico en el cual fue lanzada la PFV, estaba caracterizado por un fuerte desequilibrio en las capacidades de las jurisdicciones locales del país para asumir las competencias que la

implementación de esta política requería. Frente a esta situación, hubiese sido deseable que a nivel federal se contemplaran modalidades que garantizaran que las formulaciones de los proyectos obedeciesen a los distintos tipos de situaciones deficitarias existentes, así como también, que se propiciara la formulación de proyectos más integrales que abordaran las distintas dimensiones de los problemas particulares, en especial, en los sectores de más bajos recursos, y en particular en el caso del proyecto estudiado, cuya población aborígen requería una asistencia más estructural para la superación de las severas situaciones de exclusión que este colectivo padece.

A pesar de estos señalamientos, a nivel federal no se establecieron obligaciones o requerimientos hacia los niveles provinciales en el sentido de alcanzar una mayor integralidad de las soluciones, pese a haberse reservado la potestad de aprobar los proyectos formulados por las jurisdicciones locales para su financiamiento, dejando librado para que éstas continuaran aplicando las satisfactores “*singulares*”, estandarizados y asistenciales tradicionales, favoreciendo a los actores con mayor peso en el proceso de interpretación de la necesidad habitacional y contribuyendo a la reproducción del sistema.

Finalmente, a partir de la reconstrucción analítica de los tres momentos del proceso de configuración de las necesidades habitacionales en el caso del barrio Chelilly, cabe señalar en relación a la mencionada diversidad y multiplicidad de actores que participaron en las distintas instancias, que la misma no debe ser interpretada linealmente como una democratización del proceso de configuración de las necesidades. Tal como pudo observarse los actores han participado en dicho proceso con diferentes cuotas de poder, siendo generalmente los “*grupos subordinados silenciados, incitados a mantener sometidas sus necesidades*” (Fraser, 1992), como consecuencia de las poderosas presiones ejercidas por una variedad de expresiones del capital sobre los gobiernos y actores políticos, a través de canales de comunicación

abiertos u ocultos. (Gough, 2003:39), que terminaron plasmándose en la Política Federal de Vivienda y en sus instrumentos (como el PFSH) y convirtiendo a escenarios de deliberación aparentemente “*multiactorales*” en una “*máscara de la dominación*” (Fraser, 1992).

#### **4.4. Análisis de la implementación del Programa Federal de Emergencia Habitacional en el Barrio Vargas II (Resistencia, Chaco) desde la perspectiva del proceso de configuración de las necesidades habitacionales**

##### 4.4.1. Introducción:

En este apartado se presenta el PFEH a nivel general, para luego avanzar en las particularidades de la implementación de este programa en la provincia del Chaco y en el AMGR. Posteriormente se presenta una descripción detallada del proyecto en el barrio Vargas II, la configuración de un mapa de los actores intervinientes en el proceso de formulación e implementación del citado proyecto y finalmente el análisis del proceso de configuración de las necesidades y los satisfactores en el nivel del proyecto, identificando los actores que participaron, sus roles y estrategias, su incidencia y vinculación con las interpretaciones de las necesidades y los satisfactores que lograron finalmente posicionarse de manera hegemónica en los distintos momentos implicados en dicho proceso de disputa.

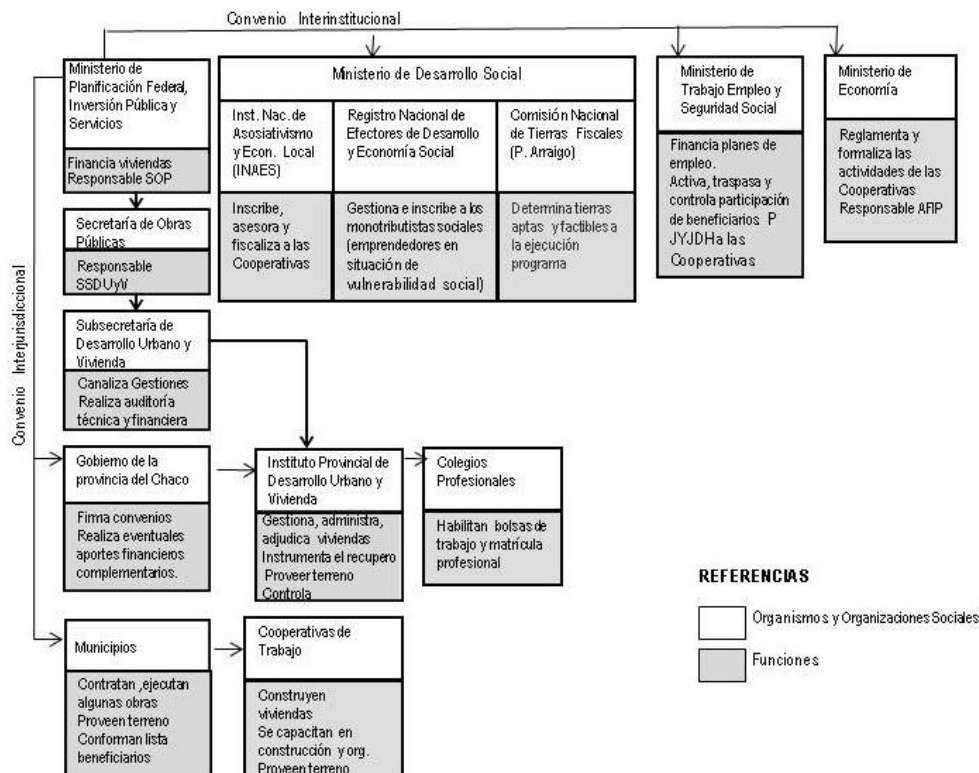
##### 4.4.2. El Programa Federal Emergencia Habitacional (PFEH):

El PFEH, en coherencia con la PFV y al igual que el PFSH analizado previamente, interpretó como necesidades prioritarias: a) el acceso a viviendas nuevas para hogares vulnerables en situación de emergencia, para las cuales predefinió como satisfactores adecuados: el desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura básica y 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 para la construcción de las unidades habitacionales a ser financiadas por el programa. También propuso dejar instalada la salida

laboral de los beneficiarios y movilizar los mercados locales de materiales, tanto en la comercialización como en su producción.

En cuanto al marco normativo y esquema organizativo, el PFEH se constituyó inicialmente mediante la suscripción del Convenio Marco Programa Emergencia Habitacional, celebrado en septiembre de 2003 entre responsables de los distintos niveles de gobierno<sup>83</sup> (nacional, provincial, municipal) y diferentes representaciones de la sociedad civil organizada, incluidas dieciséis organizaciones sociales de tipo reivindicativas. Como se observa en el gráfico 35, el PFEH estableció relaciones entre un conjunto de organismos públicos y privados con definición de sus dependencias, funciones y sistema de relaciones en sentido interinstitucional e interjurisdiccional.

Gráfico 35. Esquema de relaciones y funciones de los actores intervinientes



Fuente: Barreto y otros, 2010 y 2014.

<sup>83</sup> A la etapa inicial del programa adhirieron 35 municipios, pertenecientes a ocho provincias, incluida entre ellas la del Chaco.

Las citadas relaciones interinstitucionales, quedaron reglamentadas a nivel nacional, a través de un conjunto de decretos y resoluciones entre los Ministerios de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPYS), Desarrollo Social (MDS), de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEYSS) y Economía<sup>84</sup>. En el nivel interjurisdiccional el MPFIPYS suscribió además convenios específicos con los IPV y los municipios participantes. Los instrumentos normativos reseñados dejaron regulada la participación en esta acción programática de los distintos tipos de actores involucrados: organismos del nivel nacional, provincial y municipal, organizaciones sociales, asociaciones profesionales, etc., precisando las funciones, atribuciones y relaciones entre ellos. Estas cuestiones serán retomadas con mayor profundidad en el apartado correspondiente al análisis de los actores intervinientes, roles, estrategias y su participación e incidencia en el proyecto en el Barrio Vargas II en relación a los diferentes momentos del proceso de configuración de las necesidades habitacionales (Ver punto 4.4.4.c.).

En cuanto al financiamiento, la letra escrita del programa previo que esta acción programática, al igual que el resto de los programas estudiados, fuese financiada con recursos provenientes del Tesoro Nacional, con carácter de subsidio no reintegrable para las jurisdicciones provinciales y municipales adherentes. Esta fuente de recurso se vio complementada con aportes del MTEYSS a través del financiamiento del PJYJHD. También definió el otorgamiento de un subsidio no reintegrable de \$5.250 a cada cooperativa para compra de equipos, herramientas, ropa de trabajo y libros contables.

Por su parte, los recursos provenientes del MTEYSS destinados a los beneficiarios del PJYJHD, de acuerdo a lo explicitado en el marco normativo del programa, previeron la generación de 31.040 puestos de

---

<sup>84</sup> La Resolución N.º 299/03 del MTEYSS, dispuso el marco reglamentario para el acceso de beneficiarios del PJYJHD, como mano de obra de las cooperativas de trabajo, para lo cual la Secretaría de Trabajo a través de la Resolución N.º 343/03, definió el circuito operativo para la articulación entre el PJYJHD y el PFEH.

trabajo en la primera etapa del programa y durante seis meses (período asignado para la ejecución de los proyectos).

En cuanto a la contraprestación financiera de los gobiernos provinciales y municipales, el programa dejó abierta la posibilidad de aportes propios para la provisión de terrenos y obras complementarias de relleno, nivelación y compactación u otras acciones necesarias según la formulación de los proyectos. También debían asumir los gastos de las transferencias bancarias, los impuestos al cheque y las erogaciones necesarias para los movimientos de las cuentas de cada cooperativa de trabajo.

Finalmente, para que los destinatarios adquirieran las viviendas, el programa estipuló un financiamiento a cincuenta años sin intereses, en cuotas mensuales de \$41,66 que debían ser pagadas a través de los IPV.

En relación a los requisitos para las jurisdicciones (Provincia y Municipios), el PFEH estableció que el financiamiento sea destinado a la construcción de viviendas nuevas, que su gestión fuese realizada por proyecto y que se crearan unidades ejecutoras locales, conformadas por responsables de las áreas técnicas, sociales y financieras de los gobiernos municipales participantes. Para las cooperativas de trabajo, planteo la exigencia de que las mismas estuviesen integradas por dieciséis miembros desocupados, ocho de ellos beneficiarios del PJYJHD y ocho no cubiertos por este subsidio.

Para la selección de los destinatarios, el PFEH estableció una serie de criterios de elegibilidad: a) los destinatarios de las soluciones habitacionales debían estar localizados en áreas urbanas de las regiones más castigadas del país y no contar con vivienda propia; b) los destinatarios de empleo debían ser desempleados o beneficiarios del PJYJHD y debían integrarse a una cooperativa de trabajo. En base a estos criterios, el programa delegó la selección de los destinatarios a las organizaciones sociales.

Finalmente, más allá de las prescripciones de la letra escrita del programa reseñadas precedentemente - que expresan las interpretaciones hegemónicas que terminaron plasmándose en los marcos normativos del PFEH- en virtud de dimensionar el impacto de esta acción programática, resulta necesario introducir algunos datos cuantitativos. En estudios previos junto a Barreto y otros (2010 y 2014) fue señalado que durante el período 2003-2007, el PFEH terminó ejecutando 15.689 viviendas en todo el país, lo que implicó un financiamiento no reintegrable de \$622.778.905 y que resultó equivalente a solo un 1,10 % del 1.442.934 de hogares con NBI existentes en 2001 o a un 5,10 % de los hogares del quintil 1 de ingresos que tenían situación habitacional deficitaria y que vivían en viviendas irrecuperables en el 2001 (307.507 hogares).

#### 4.4.3. La implementación del PFEH en el Chaco y el AMGR:

En el caso de la provincia del Chaco y en el AMGR, en el año 2004 se firmó un Convenio Específico dentro del Convenio Marco del PFEH (etapa I), entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios con el del IPDUV y la Municipalidad de Resistencia, con el objeto de financiar la ejecución de un conjunto de cien viviendas unifamiliares, que se realizarían en dos etapas (de 52 y de 48 viviendas, respectivamente) y su infraestructura básica, para emplazarse en tierras de dominio provincial ubicadas en el ejido urbano de la ciudad de Resistencia. En el Anexo I del Convenio Específico, se estableció además que las obras serían realizadas por trece cooperativas de trabajo, definiéndose además el rol del Municipio como ente jurídico responsable de celebrar los contratos con las cooperativas de trabajo.

En relación a la capacidad operativa del Programa, como ya fue señalado precedentemente, durante el período de estudio, el PFEH terminó financiando un total de 15.689 viviendas en todo el país, que implicó un



financiamiento no reintegrable de \$622.778.905. En este convenio a la provincia del Chaco le habían correspondido apenas 130 viviendas, de las cuales 100 se destinaron al municipio de Resistencia, aunque cabe señalar que durante todo este período se terminaron financiando en la provincia un total de 1.006 soluciones, equivalente al 6,4 % del total nacional, realizando un aporte de \$39.664.600 que representó también un 6,4 % de la inversión total del programa en el período (2003-2007), aunque no pudo obtenerse información confiable respecto de la distribución de estas 1.006 viviendas en las distintas jurisdicciones municipales del Chaco.

En cuanto a la selección de los destinatarios, el programa no prescribió en la instancia de formulación, ningún condicionamiento que fuera más allá de los criterios de focalización reseñados, dejando librada a las jurisdicciones locales la aplicación de requisitos para la definición de los destinatarios de trabajo y vivienda. En el caso de la provincia del Chaco, esta responsabilidad fue asumida por las organizaciones sociales, que debieron considerar también los requisitos generales establecidos por el IPDUV para los beneficiarios de una solución habitacional estatal. Sin embargo la señalada ausencia de formalización de los requisitos tampoco fue subsanada ni precisada en el nivel provincial ni municipal del área de estudio.

Más allá de la modalidad de implementación del programa a través de cooperativas de trabajo, el PFEH no previó en su letra escrita ninguna instancia de participación de los destinatarios de las viviendas en la toma de decisiones concernientes a los proyectos. Situación que tampoco subsanada a nivel institucional en la provincia del Chaco por los organismos responsables de la implementación de los proyectos. Como fue señalado, el IPDUV y los municipios del AMGR en donde se ejecutaron las viviendas, no disponían de una metodología institucionalizada de abordaje que propiciara la participación de los destinatarios en las soluciones. Situación que dejó librada esta variable a la capacidad y encuadre conceptual de las organizaciones sociales participantes. En el caso del Chaco, y como se verá

particularmente en el proyecto analizado en profundidad, la organización política CCC contaba en sus cuadros con algunos arquitectos comprometidos con la vivienda social, que promovieron algunos espacios de decisión de los destinatarios.

En relación a los satisfactores prescriptos por el PFEH, como fue señalado, a nivel nacional, las especificaciones y condicionamientos fueron mínimos, delegando casi completamente a las jurisdicciones municipales adherentes la definición y precisión de las dimensiones del problema a ser abordadas, sin establecer requerimientos mínimos admisibles en la calidad de las prestaciones. Cabe señalar que en el caso de la Provincia del Chaco y los municipios del AMGR, no se constituyó la Unidad Ejecutora para la implementación de los proyectos (prevista en la letra escrita del programa), tampoco ninguna de las instituciones responsables de la implementación (IPDUV y Gobiernos Municipales del AMGR) contaban con estructuras ni metodologías adecuadas para abordar las complejas situaciones socio habitacionales de las poblaciones destinatarias, que requieren estudios diagnósticos previos, formulaciones que contemplen las particularidades de cada grupo social y la participación comunitaria (Barreto y otros, 2014). Situación que impactó negativamente en la integralidad de los satisfactores provistos en el marco de los proyectos del PFEH, como se verá más adelante con el análisis en profundidad del caso del barrio Vargas II.

Otro punto conflictivo en la implementación del programa a nivel provincial y específicamente del AMGR, estuvo dado por la crítica situación de disponibilidad de tierras para dar cumplimiento a los requisitos exigidos por el programa - al igual que los demás programas de la FFV se había delegado la resolución del acceso legal al suelo en los municipios e IPV - generando exclusiones significativas de sectores con situaciones habitacionales críticas similares, que no tenían posibilidad de pronta resolución de su situación dominial. En este aspecto, cabe señalar que la resolución de este requerimiento en el marco de este programa en particular, resultó más

compleja que con los otros programas implementados por la PFV, como el PFSH y el PFMV, analizados en esta investigación y cuya ejecución a cargo de empresas constructoras, facilitó el acceso a las tierras. Como ya fue señalado, las empresas constructoras locales contaban al momento de la implementación de esta acción programática de importantes bancos de tierra. Contrariamente, el caso particular de este programa en la provincia, la resolución de la situación dominial de los terrenos para ejecutar las viviendas dependió exclusivamente de las organizaciones sociales y su capacidad de gestión, que como se verá más adelante estaba vinculada a la presión –a través protestas y manifestaciones- que pudieran ejercer sobre los organismos locales para la resolución de los procesos de regularización.

#### 4.4.4. La implementación del PFEH en el Barrio Vargas II:

##### 4.4.4.a. El proyecto del Barrio Vargas II:

El asentamiento precario conocido como Vargas II, data del año 1983, y su origen se dio como consecuencia de las inundaciones de los ríos Paraná y Negro que afectaron a la ciudad en el año 1982. Está ubicado en el nordeste de la ciudad de Resistencia, en un área habitada por unas 600 familias, vinculada con el sistema lacustre del río Negro, en el contexto de una de las villas de emergencia históricas de la ciudad, conformada a lo largo de la traza de una antigua vía de ferrocarril, conocida como Villa Prosperidad.

De acuerdo a las fuentes consultadas, los hogares que se radicaron en el predio en cuestión, contaron en el momento de las inundaciones, con el aval informal del entonces intendente de Resistencia, quien inclusive envió al sitio un agrimensor de la municipalidad que realiza una especie de loteo in situ, a partir del cual los ocupantes se asentaron en menos de 48 hs. Desde ese momento los habitantes comenzaron a bregar a través de sus representantes por el trámite de expropiación dominial y de obtención

definitiva del título de propiedad. Sin embargo, debieron transcurrir más de dos décadas para que este asentamiento comenzara a ser objeto de la intervención del estado.

El asentamiento contaba -al momento de iniciarse el proyecto financiado por el PFEH- con un proyecto de regularización física que había sido elaborado por el Plan Tierra (acción programática de nivel provincial). La materialización del mismo, requería la relocalización de las familias ubicadas sobre las trazas de las calles propuestas. En este contexto surge la intervención impulsada por el CCC en el marco del PFEH, que consistió en la provisión de dieciséis viviendas agrupadas que se ejecutaron en un terreno vacío lindante al asentamiento, con el objeto de descomprimir el asentamiento y poder iniciar la propuesta de mejoramiento, y cinco viviendas aisladas que se ubicaron dentro del asentamiento en terrenos ocupados por viviendas muy precarias, cuya implantación no se vería afectada por la ejecución de las obras generales de ordenamiento urbano previstas.

El proyecto Vargas II (las 21 viviendas financiadas por el PFEH) fueron ejecutadas entre septiembre de 2004 y julio de 2005 en el marco de la etapa I del PFEH, aunque cabe señalar que las gestiones de la CCC ante el IPDUB y la SSDUB para la obtención de la viabilidad para la intervención comenzaron en septiembre de 2003. Al año 2012 cuando se finalizó el trabajo de campo de esta investigación, el proyecto de regularización física y dominial del asentamiento en su conjunto continuaba en proceso de gestión para su implementación.

Como fue señalado, desde los lineamientos formulados a nivel nacional, este programa estuvo dirigido a dar participación en la política habitacional a distintos movimientos sociales de todo el país. En este marco, el origen de este proyecto se encuadró en una gestión de la Corriente Clasista y

Combativa (CCC)<sup>85</sup>, mediante la cual este movimiento obtuvo un cupo de 600 soluciones habitacionales para todo el país, de las cuales 130 le correspondieron a la provincia del Chaco y 100 de ellas se destinaron a la ciudad de Resistencia, construyéndose 21 viviendas en el barrio Vargas II.

La selección de este barrio para ser intervenido por el programa estuvo a cargo de la CCC, a partir de un criterio de priorización que tuvo como principal factor determinante el estado de regularización de las tierras donde estaba asentada la demanda. Los adjudicatarios de las viviendas fueron seleccionados en función de la cantidad de terrenos disponibles y una evaluación de las condiciones a las familias aspirantes, en la que el movimiento tuvo en cuenta su grado de participación en las luchas sociales, la composición y jefatura de las familias y el grado de precariedad de las viviendas. Dicha evaluación y selección fue realizada en asamblea de los vecinos del barrio y los integrantes de la CCC.

Por tratarse de un proyecto en el marco de un programa que se proponía además de atender el déficit habitacional, la generación de fuentes de trabajo, la selección de los beneficiarios de estos puestos requirió acciones preparatorias de la CCC local, a los efectos de definir los criterios de priorización, en los que predominaron finalmente los vinculados con cuestiones de género y militancia política, medida en grados de participación y de compromisos con el movimiento social CCC.

A diferencia de los otros programas y proyectos analizados en esta investigación, para la ejecución del proyecto se firmó -dentro del Convenio Marco del PFEH- un Convenio Especifico entre el Estado Nacional, el IPDUV y la Municipalidad de Resistencia, para la ejecución de las 100 unidades habitacionales en dos etapas, que le habían sido asignadas a Resistencia. En el citado acuerdo se definían: la localización de las mismas, las responsabilidades de cada una de las partes intervinientes, el cronograma

---

<sup>85</sup> Corriente Clasista y Combativa (CCC) es una agrupación política y sindical argentina impulsada por el Partido Comunista Revolucionario, formada oficialmente en el año 1994.

de desembolsos de la primera etapa, el detalle de herramientas y libros administrativos que la SSDUV financiaba a las cooperativas, las metas de obra a cumplimentar y la nómina de las 13 cooperativas de la CCC Chaco creadas en carácter de empresas sociales, a los efectos de la instrumentación del PFEH que estarían a cargo de la ejecución de las obras.

En relación a las responsabilidades asumidas en el Convenio Especifico, cabe señalar que la distribución de las mismas representó algunas modificaciones y especificaciones a lo establecido en el Convenio Marco general del PFSH. De acuerdo al Convenio Específico (clausula segunda), las funciones a cargo de la SSDUV serían: a) financiar materiales y mano de obra para ejecución de viviendas y su infraestructura básica, incluyendo honorarios profesionales para elaboración de los proyectos de viviendas, b) integrar las asignaciones del Plan JYJHD al monto total comprometido, y c) otorgar un subsidio a cada una de las 13 cooperativas participantes para compra de equipos, herramientas y libros contables. Por su parte el IPDUV, asumía las siguientes responsabilidades: a) administrar los recursos transferidos de la Nación; b) realizar las rendiciones ante la SSDUV; c) ejercer el control de gestión sobre los aspectos técnicos y económicos; d) adjudicar las viviendas a partir de las propuestas del Municipio y e) instrumentar el recupero para su reinversión. Finalmente, la Municipalidad de Resistencia, asumía las funciones de: a) celebrar contratos con las cooperativas de trabajo; b) realizar entrega de tierras de su propiedad; c) elaborar el proyecto urbanístico, evaluar, controlar y aprobar el proyecto de las viviendas; d) eximir al proyecto de viviendas del pago de los derechos de construcción y gastos administrativos; e) coordinar con las cooperativas la realización de cursos de capacitación técnica; f) supervisar la compra de materiales realizadas por las cooperativas; g) ejecutar los pagos a las cooperativas y rendir cuentas al IPDUV y h) evaluar las inscripciones de adjudicatarios realizadas por las cooperativas y remitirlas al IPDUV. Como se verá más adelante, muchas de estas responsabilidades no fueron debidamente cumplimentadas por los organismos involucrados.

A nivel local, en las diferentes instancias del proyecto participaron además de los organismos involucrados en el convenio específico (IPDUV y Municipalidad de Resistencia), la CCC local y el Colegio Profesional de Agrimensores, Arquitectos e Ingenieros del Chaco. A nivel nacional, como ya se vio, el programa se articuló con el Plan JYJHD para el financiamiento de la mano de obra, y a nivel local, con las empresas de servicios públicos de agua y luz (SAMEEP y SECHEEP), que ejecutaron los proyectos de infraestructura.

En relación a la participación de los vecinos del asentamiento en el proyecto, de acuerdo a los señalamientos de los informantes claves, si bien el barrio contaba con cierta organización al momento de gestarse el proyecto, dada por la existencia de una comisión vecinal reconocida institucionalmente, sus dirigentes disponían de baja representación en el barrio, y la misma estaba más ligada a redes externas político-partidarias que a las redes sociales internas del asentamiento. A pesar de esta situación, la organización social promotora de la CCC decidió tener en cuenta a esta organización vecinal y la incorporó al proceso organizativo del proyecto.

En cuanto a las características del área en la cual se localiza el asentamiento, cabe señalar, que al momento de la realización del trabajo de campo de esta investigación, se trataba de una zona fuertemente aislada del resto de la ciudad por barreras naturales, como las lagunas que impedían la continuidad de la trama urbana, e infraestructuras como la traza del ferrocarril y la línea de las defensas contra inundaciones del río Negro. Había sido objeto en los últimos años de un importante proceso de ocupación y desarrollo a partir de la construcción de barrios de vivienda del Estado. Se encontraba servida en términos generales por la red de agua potable y energía eléctrica, y cercana a la red cloacal. También disponía de una serie de equipamientos (centro de salud, iglesia, comisaría, escuela, etc.) correspondientes a Villa Prosperidad y a otros proyectos habitacionales ejecutados en el área. Si bien la composición social era diversa, los sectores sociales estaban claramente

diferenciados en los distintos barrios que habían sido objeto de la atención de programas focalizados. La zona contaba con dos vías importantes de acceso, mediante las que se establecía la comunicación básica con el resto de la ciudad. En su interior el asentamiento tenía una serie de pasillos irregulares de entre uno y dos metros de ancho, que se encontraban en muy mal estado y en condiciones ambientales críticas.

El proyecto ejecutado por el PFEH fue realizado en terrenos disponibles dentro del área. Consistió en la ejecución de veintiún viviendas nuevas mediante cuatro cooperativas de trabajo conformadas para construcción de las obras, que generaron sesenta y cuatro puestos de trabajo a sus afiliados. Las obras realizadas finalmente consistieron por un lado, en cinco viviendas aisladas ejecutadas dentro del asentamiento sin el acompañamiento de ninguna acción de mejoramiento urbano e infraestructura barrial. Por otro lado, en el caso del pequeño conjunto de dieciséis viviendas agrupadas, la intervención contempló la provisión de las unidades habitacionales nuevas, las redes de infraestructura para los servicios de luz eléctrica y agua potable de dichas viviendas, la apertura de algunas calles de tierra, el pavimento de angostas sendas peatonales y desagües pluviales a cielo abierto.

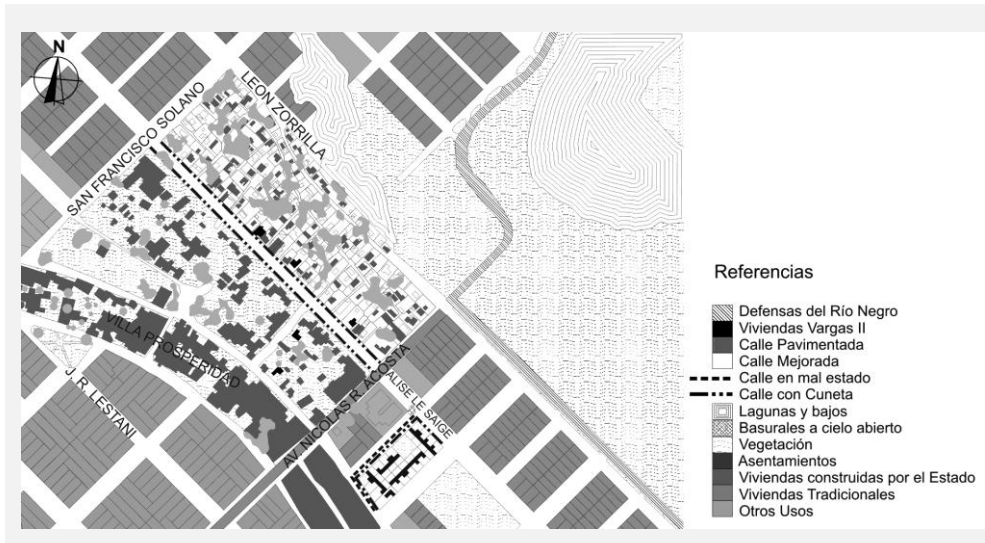
Gráfico 36. Ubicación del barrio Vargas II en el AMGR



Fuente: Barreto y otros (2014: 217).



Gráfico 37. El proyecto del Barrio Vargas II y su entorno inmediato



Fuente: Barreto y otros (2014: 218).

Gráfico 38. Imágenes de calles y viviendas del barrio Vargas II



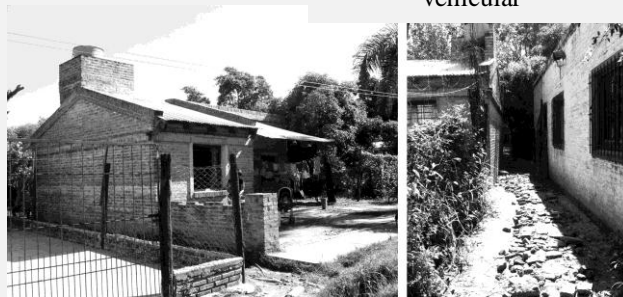
Imágenes de las viviendas



Calles de borde de la manzana del proyecto

Calle sin abrir al tránsito vehicular

Viviendas aisladas construidas con el financiamiento del PFEH dentro del asentamiento original



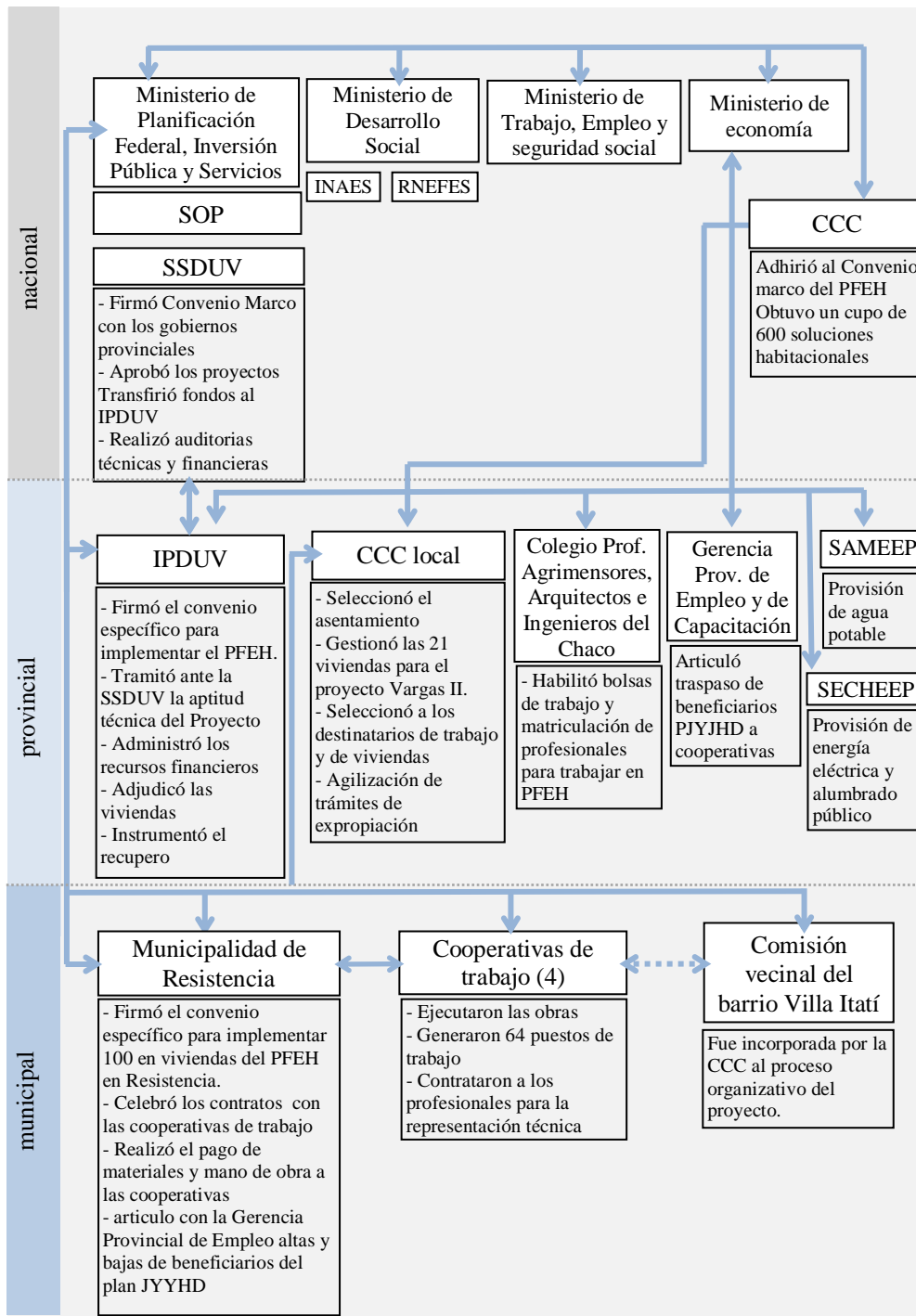
Fuente: Barreto y otros (2014: 219-240)

#### 4.4.4.b. Mapa de actores intervinientes en la formulación e implementación del Proyecto Vargas II:

En el caso del proyecto Vargas II, en las instancias de gestión, formulación e implementación de las acciones habitacionales, participaron como actores principales: la organización política CCC, que intervino activamente desde las instancias iniciales, a nivel nacional, provincial y municipal; el IPDUV que firmo inicialmente el Convenio Marco con la SSDUV para la implementación del PFEH en la provincia y el Convenio Especifico para la ejecución del proyecto Vargas II; la Municipalidad de Resistencia, cuyo ejecutivo firmo el Convenio para la construcción de 100 viviendas en su territorio y los contratos con las cooperativas de trabajo; el Colegio Profesional de Agrimensores, Arquitectos e Ingenieros del Chaco, como responsable de la matriculación de profesionales para su incorporación a los proyectos; la Gerencia Provincial de Empleo y de Capacitación, quien tuvo a su cargo gestiones vinculadas a la incorporación y control de los beneficiarios del Plan JYJHD; las 4 cooperativas de trabajo que ejecutaron las obras físicas, que en el caso de este proyecto, generaron 64 puestos de trabajo; la Comisión Vecinal del Barrio Villa Itatí, que fue incorporada al proceso del proyecto y finalmente las empresas provinciales de agua potable (SAMEEP) y energía eléctrica (SECHEEP), que ejecutaron las obras de infraestructura básica correspondientes.

El grafico que se presenta a continuación intenta dar cuenta de las funciones que realmente llevaron adelante los actores involucrados y no aquellas que fueron prescriptas y acordadas en los instrumentos normativos celebrados (Convenio Marco del PFEH y Convenio Específico PFEH), que ya fueron detalladas precedentemente.

Gráfico 39. Mapa de actores intervinientes en el proyecto del Barrio Vargas II según niveles jurisdiccionales, aportes y relaciones



Fuente: elaboración propia.

4.4.4.c. Análisis de los actores intervinientes, roles, estrategias y su participación e incidencia en el proyecto en el Barrio Vargas II en relación a los diferentes momentos del proceso de configuración de las necesidades habitacionales:

El mapa de actores construido, da cuenta de la participación de diversos representantes y agentes de diferentes niveles del estado nacional, provincial y municipal, actores sociales (la organización política 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. De los proyectos y programas analizados en esta investigación, cabe señalar que el Vargas II, es que el presentó una mayor complejidad de articulaciones interinstitucionales e interjurisdiccionales, como así un involucramiento significativo de una diversidad de actores. Hechos bastante inéditos en la política habitacional argentina y particularmente en la provincia del Chaco, sin embargo desde una perspectiva crítica, resulta necesario avanzar en el análisis de estos diversos actores involucrados, sus roles, estrategias e incidencia en los diferentes momentos del proceso de configuración de las necesidades para poder determinar si esta diversidad y multiplicidad de actores implicó un avance en la visibilización y democratización de dicho proceso, a la cual se suscribe desde el marco interpretativo de esta investigación.

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

Este primer momento, tal como ya ha sido señalado, implica la politización de ciertas necesidades específicas, a través de determinados procesos mediante los cuales, algunas necesidades “latentes” o “subordinadas” rompen las envolturas de lo privado que previamente las mantenían cautivas, volviéndose focos de discurso público contestatario. De acuerdo a

Fraser (1986 y 1991), este fenómeno se produce bajo ciertas circunstancias y por la incidencia de determinados factores económicos y culturales, que favorecen a la desorganización o interrupción de los procesos de despolitización, generando un escenario propicio al surgimiento de ciertas interpretaciones opuestas que habían permanecido subordinadas. Este enfoque permite explicar el surgimiento de las necesidades habitacionales “*fugitivas*” (Fraser: 1991:16) de un grupo de organizaciones sociales, entre ellas la CCC (a cargo del proyecto estudiado en profundidad), a inicios de la gestión de gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003. En este sentido las estrategias y recursos desplegados por estas organizaciones, en un contexto propicio, generaron que una interpretación alternativa de la visión hegemónica de la vivienda social pública, lograra superar ciertos enclaves “*despolitizadores*” que las habían relegado fuera de la esfera de la política habitacional estatal.

Tal como fue señalado, en términos de Fraser (1986) las necesidades se politizan cuando ciertos grupos comienzan a cuestionar sus identidades y posiciones subordinadas y las interpretaciones acerca de sus necesidades tradicionales y desventajosas.

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 fuerte crisis socioeconómica 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.

G: “(...) nosotros somos una organización con representaciones en todo el país (...) una organización que se constituyó como una herramienta de lucha de los desocupados junto con otras organizaciones, estaba el

*MIJD de Castells<sup>86</sup>, el FTV<sup>87</sup> del gordo Delía (...) a nosotros nos denominaron como organizaciones piqueteras que nos constituimos a fines de los 90 y sobre todo empezamos a tener mucha presencia en el contexto de la crisis del 2001- 2002 (...)*". (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

G: *"(...) el momento en el que se produce este tema era el momento de salir del incendio 2001, 2002 digamos, esto es fines del 2003 que aparece la propuesta donde el gobierno de Kirchner tiene que hacer alianza con todo eso que estaba en la calle incendiando la Argentina o sea tiene que ir a negociar con piqueteros porque o se los ganaba o le comía la cabeza ya antes había largado el Plan Jefe/a de hogar, bueno este heredo eso y tenía que ver que hacía con todos los piqueteros porque era una cosa que explotaba (...)*". (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

P: *"(...) en realidad fue un desafío de parte del gobierno hacia nosotros, como nos veían piqueteros, nos decían: "ustedes lo que quieren es cobrar, no trabajar" entonces ahí, uno de los delegados, decidimos dar un punta pie digamos, hacer algo mas, que pedir un bolsón o un plan y estaba el desafío de la vivienda (...) lo que nunca nos gusto a nosotros es que nos digan que queremos cobrar y no trabajar (...)*". (Entrevista Grupo Focal. P. Vecino del barrio e integrante de una de las cooperativas de trabajo del proyecto Vargas II, 2010).

L: *"(...) entonces Kirchner los llama a los líderes de los movimientos piqueteros y le ofrece el programa este se llamaba originalmente techo y trabajo, el primer borrador que me llega a mí se llama techo y trabajo, después lo cambiaron a Emergencia Habitacional, se reúne y le da a las principales movilizaciones que eran en ese momento y les da un cupo de viviendas (...)"* (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

En términos conceptuales, este primer momento del proceso de configuración de las necesidades se caracteriza por la participación, como actores principales de esta instancia, de los movimientos sociales de oposición y el Estado (Fraser, 1986). En el caso del PFEH en particular y del proyecto estudiado en profundidad, fueron las organizaciones sociales

---

<sup>86</sup> Movimiento independiente de jubilados y pensionados. Organización política y social Argentina, creada en 1999, liderada por Raúl Castells y su esposa Nina Pelozo.

<sup>87</sup> Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat. Organización política y social que agrupaba a desocupados, creada en la década del '90 y conducida por Luis D'Elía, integrada a la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA).

quienes jugaron un rol fundamental en la politización de las necesidades habitacionales y de empleo, en un contexto en que la problemática había empezado a incluirse en la agenda de gobierno.

Sin dudas el rol de las organizaciones sociales resultó clave, quienes tal como fue expresado por los actores involucrados, desplegaron diversas estrategias a través de los recursos con los que contaban, en virtud de influir, condicionar, bloquear o activar decisiones las políticas. Estas estrategias estuvieron vinculadas principalmente a la realización de alianzas entre diversas organizaciones sociales a partir de una serie de intereses comunes en la búsqueda de reconocimiento de sus necesidades. En este sentido, varios autores han definido al “*fenómeno piquetero*” como la última expresión organizativa de los sectores populares en la Argentina de fines de siglo XX (Iglesias, 2012; Svampa, 2008; Svampa y Pereyra, 2003). Sin embargo, cabe señalar que el espacio político que aglutinaba estas organizaciones piqueteras – entre ellas la CCC- nunca fue homogéneo y en su interior coexistían organizaciones que se nutrieron de culturas políticas diversas e inclusive contrapuestas<sup>88</sup> (Iglesias, 2012).

Los recursos que disponían estas organizaciones estuvieron principalmente basados en el capital social construido y en el despliegue de estrategias de presión política manifestaciones, cortes de rutas, calles, toma de edificios, etc. por mencionar algunas acciones que formaban parte del repertorio de su protesta.

G: “(...) nosotros arremetimos con todo, vos te acordarás (...) nosotros mantuvimos la lucha hasta que nos dieron respuesta (...), fue una lucha muy intensa, con alianzas estratégicas para tener más fuerza, nos denominaron y autodefinimos como “*piqueteros*” pero al interior éramos distintas organizaciones con nuestras ideologías (...)”.

---

<sup>88</sup> Para Iglesias (2012) la Corriente Clasista y Combativa (CCC), un tipo de organización que se ha ganado envergadura cuando sus miembros junto al Partido Comunista Revolucionario (PCR) decidieron organizar políticamente a los desocupados.

(Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

Las organizaciones sociales involucradas en este caso estudiado en profundidad, al insistir en hablar políticamente de necesidades privadas hasta ese momento, al demandar para estas necesidades el status de cuestiones políticas legítimas, hicieron varias cosas simultáneamente. Cuestionaron los límites instituidos que separaban lo público de lo privado, ofrecieron interpretaciones de sus necesidades que se contrapusieron a interpretaciones enraizadas y privatizadas en relación a la “vivienda social pública”, generando un espacio para el conflicto abierto de interpretaciones rivales de necesidades, tal como se verá más adelante. Así fue como en el año 2003 la “*necesidad fugitiva*” de este grupo de organizaciones sociales, logró convertirse en una demanda social para la acción gubernamental y plasmarse en un programa habitacional como el PFEH, con objetivos fuertemente ligados a dar respuesta a la demanda habitacional y de empleo.

En un contexto inicial, las organizaciones habían sido, como integrantes de un movimiento social más amplio (el “fenómeno piquetero”), interpelados de formas que promovían la identificación colectiva y la adquisición de poder (Fraser, 1986). Sin embargo resulta necesario avanzar en el análisis de los momentos subsiguientes del proceso de configuración de las necesidades en este caso estudiado en profundidad, los actores participantes, sus roles, estrategias e incidencia para poder inferir si esta experiencia estuvo vinculada a la intención por parte del Estado de lograr y consolidar una mayor apertura y articulación de actores, en virtud de una mayor democratización del proceso de configuración de las necesidades o si por el contrario, fue una estrategia de despolitización de las organizaciones sociales y de ruptura del capital social construido.

En relación a las instituciones responsables de la política habitacional en la jurisdicción local: el IPDUV y la Municipalidad de Resistencia, involucradas



posteriormente en las instancias de implementación, las fuentes consultadas señalaron que las mismas no tuvieron una participación comprometida en este primer momento de disputa por el reconocimiento de la necesidad habitacional desde la perspectiva de las organizaciones sociales que fuera más allá de la firma del Convenio Marco inicial del programa, a diferencia de lo sucedido en el caso Chelilly desarrollado en el marco del Programa Federal Solidaridad Habitacional, analizado previamente. Sin dudas esta posición de los actores institucionales locales, fue coherente con el enfoque que ambas instituciones han adoptado históricamente en relación a la politización de interpretaciones contrahegemónicas de las necesidades habitacionales, caracterizado por la adopción de un rol de mero ejecutor de las acciones definidas en los niveles superiores, tal como fue mencionado por los actores.

R:“(…) 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, con las necesidades de la gente y ahí somos lo que mal o bien tratamos de pensar (…)”. (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).

G: “(…) no se les cae una idea (…) el Instituto hoy en día son 4 cosas y hacen 2, tienen dos productos, entra carne y sale chorizo, no sirve para hacer otra cosa (…) es un instrumento financiero al servicio de las empresas, no le pidas que salga de ahí, imposible que hagan otra cosa (…) el Municipio menos, imagínate que su rol en la política habitacional en Resistencia estuvo siempre restringido a dar factibilidades (…) por falta de visión y por el predominio de los intereses de las empresas (…) sino fuera por las organizaciones sociales en este país jamás se hubiera puesto en discusión la práctica histórica de ejecución de la política habitacional a través de grandes empresas constructoras (…)”. (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

B:“(…) los programas son todos enlatados como se dice, la mayoría responden más a los intereses de cámaras empresariales que a las necesidades locales y este que vos me preguntas el emergencia habitacional respondió más a los intereses de todas esas organizaciones piqueteras, a las que les dieron los cupos para hacer las viviendas (…) a nosotros no nos queda otra que implementarlos como vienen o

*rechazarlos (...)*". (Entrevista Funcionario del Municipio de Resistencia, 2010).

Sin dudas esta situación, tal como ya ha sido mencionado, da cuenta de la prevalencia de paradigmas que circunscriben a los niveles jurisdiccionales locales del Estado al rol de ejecutor de la política habitacional, a pesar de la existencia de la mencionada Ley del Sistema Provincial de Vivienda sancionada en 1996, que habilita una participación de mayor protagonismo e incidencia de los mencionados organismos, en el caso del IPDUV, la citada ley le otorga competencias para la formulación de una política habitacional propia. Para el caso específico de la Municipalidad de Resistencia, este instrumento normativo había creado la Comisión Municipal de Contralor Social de la Vivienda, que tal como pudo saberse nunca fue implementada en la provincia.

La participación de estos actores "hegemónicos" no se hizo evidente y tangible en esta instancia de politización de las necesidades habitacionales de las organizaciones sociales - entre ellas la CCC a cargo del proyecto Vargas II- en la medida que no realizaron una disputa pública como estrategia de reprivatización de las necesidades recientemente politizadas. Sin embargo su interpretación acerca de la necesidad habitacional y sobre el tipo de satisfactor "adecuado" a esa necesidad: ejecución y adjudicación de viviendas "llave en mano", producidas de manera estandarizada y masiva, construidas en conjuntos sobre terrenos generalmente definidos por las propias empresas, era en ese momento la interpretación hegemónica de la vivienda social pública legitimada través de la acción del Estado a la cual interpelaba abiertamente la demanda no contemplada de las organizaciones sociales. Esta demanda entraba a su vez en disputa con el mencionado procedimiento convencional seguido por el IPDUV para implementar las acciones habitacionales. Estos hechos desencadenaron nuevas disputas por la interpretación de las necesidades que serán analizadas más adelante.

## El segundo momento: la lucha por la interpretación de la necesidad

En términos de Fraser (1986 y 1991) y Krmpotic (1999) este momento contempla la lucha por la interpretación de la necesidad, la disputa por poder definirla y así determinar que podría satisfacerla, y tiene lugar cuando las necesidades cuestionadas han logrado establecer su status público y político. Aquí el punto focal ya no es lo “público” frente a lo “privado” en el sentido del discurso, sino más bien, el contenido y el proceso de la interpretación de la necesidad. En esta instancia el Estado asume un rol protagónico, en la medida que a través de sus agencias a nivel federal, estatal y local, se ocupa de regular y fundar o satisfacer necesidades sociales antes privatizadas, adoptando la forma de “servicios sociales”. El diseño e instrumentación de servicios sociales se ocupa igualmente de interpretar como así de satisfacer necesidades sociales (Fraser, 1986).

En el caso concreto de la reconstrucción del proceso de configuración de las necesidades en el caso del Barrio Vargas II, corresponde al análisis de este momento, la formulación de una nueva acción programática, representada en este caso por el Programa Federal de Emergencia Habitacional. En esta instancia participaron con mayor protagonismo los actores estatales del nivel jurisdiccional superior, liderados por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPYS) a través de la SSDUV, quien tuvo a su cargo la generación y diseño del programa, que quedo plasmado en sus respectivos instrumentos normativos. Sin embargo resulta necesario destacar que en el contexto de los programas lanzados en el marco de la Política Federal de Vivienda, el PFEH fue el mayores espacios de participación de diversos actores promovió en la instancia de formulación, tal como se verá más adelante.

En términos conceptuales, la formulación de este programa corresponde a la traducción de las necesidades exitosamente politizadas por las organizaciones sociales demandantes en necesidades administrativas-

(Fraser, 1986). El encuentro de las necesidades de las organizaciones sociales con el “Estado Social”, representado en esta instancia por el MPFIPYS y la SSDUV en el nivel jurisdiccional nacional, implicó sin dudas una serie de operaciones de re- escritura, un conjunto de procedimientos de traducción de esas necesidades a necesidades administrables (Fraser, 1986: 185), tal como se evidencia a partir de la creación del PFEH destinado a la construcción de viviendas por cooperativas de trabajo, cuyo diseño implicó la definición y prescripción de un conjunto de satisfactores administrables burocráticamente, en virtud de encuadrar las necesidades politizadas por las organizaciones sociales para hacerlas conmensurables con los términos de una determinada solución, lo que requirió la cuantificación y redefinición de dichas necesidades como el equivalente en una cantidad de disposiciones y recursos.

A diferencia del caso del Barrio Chelilly, ejecutado en el marco del Programa Federal de Solidaridad Habitacional - que había tenido un fuerte protagonismo de la organización comunitaria en el momento de politización de la necesidad que fue diluyéndose y debilitando en el transcurso de los momentos subsiguientes de interpretación de esa necesidad y definición de los satisfactores, quedando exclusivamente en manos de la SSDUV la formulación de la acción programática en cuestión - en el caso de la formulación del PFEH, el estado nacional convocó a participar de esta instancia a un conjunto de actores históricamente marginados del proceso de interpretación de las necesidades habitacionales y definición de los satisfactores “adecuados”.

En este contexto, cabe señalar que en el concierto de las acciones programáticas desarrolladas por la Política Federal de Vivienda en el período de estudio, este programa fue el que planteó el esquema organizativo de mayor complejidad de los tres programas analizados, debido a la cantidad de organismos de distintos niveles del estado, actores sociales a través de las organizaciones sociales demandantes y actores profesionales

colegiados (cámaras y colegios), que debieron articularse para su implementación.

En este esquema multiactoral, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a través de la SSDUV como responsable de la formulación del Programa, estableció para este programa en particular, una serie de relaciones entre un conjunto de organismos públicos y privados con definición de sus dependencias, funciones y sistema de relaciones en sentido horizontal (interinstitucional) y vertical (interjurisdiccional). A nivel nacional, en el marco de las citadas relaciones interinstitucionales, se establecieron relaciones y acuerdos entre los Ministerios de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Desarrollo Social, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Economía, que dieron lugar a un conjunto de decretos y resoluciones.

El Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPYS) como responsable de la política habitacional, actuó como ente promotor de los mencionados acuerdos, y tuvo además como función principal otorgar el financiamiento para la implementación del programa a través de la SOP, con la administración de la SSDUV; también suscribió los convenios interjurisdiccionales específicos con los IPV y los municipios participantes. Reservándose además la competencia de auditar y monitorear el seguimiento de la operatoria y de realizar de las transferencias de fondos a los IPV, con atribuciones de suspender los contratos ante incumplimientos de organismos y actores involucrados.

Se previó además la participación del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), que se articuló a través del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Local (INAES) con las funciones de inscribir, asesorar y fiscalizar a las cooperativas de trabajo para la construcción. De este organismo también se estipuló la intervención del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo y Economía Social, que fue creado en el marco de

esta acción programática<sup>89</sup>, para llevar adelante la gestión e inscripción tributaria de las personas que presentasen dificultades de inserción en la economía formal por encontrarse en situación de vulnerabilidad social, y la Comisión Nacional de Tierras Fiscales, que debía contribuir en la determinación de tierras aptas que resultasen factibles para la implementación del programa.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEYSS) se comprometió a llevar adelante los procedimientos de activación y traspaso de beneficiarios y beneficios del programa de seguro de desempleo vigente hasta ese momento (Plan JYJHD) a las Cooperativas de Trabajo para la construcción de viviendas del programa, reconociendo las actividades a realizar por los socios cooperativistas como actividades de contraprestación (requeridas por el citado Plan). Quedó a su cargo además, en gestión articulada con los municipios, el otorgamiento de las altas y bajas de los jefes y jefas de hogar participantes de los proyectos.

Por último, en este mismo nivel, el Ministerio de Economía (organismo que se incorporó en la segunda etapa del programa, tal como se verá más adelante) se vinculó a través de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) con funciones de reglamentar y formalizar las actividades de las cooperativas de trabajo.

Sin dudas la cuestión de mayor innovación en relación a la política habitacional que históricamente se había implementado en Argentina, estuvo dada por la incorporación en la instancia de formulación de esta acción programática de actores históricamente marginados y subordinados del segundo momento del proceso construcción de las necesidades habitacionales, tales como: a) las organizaciones sociales de desocupados que habían logrado politizar su interpretación de las necesidades habitacionales, en un contexto de fuerte movilización social y política

---

<sup>89</sup> Decreto Nacional N. ° 189/04 del 13 de febrero de 2004.

durante la crisis de 2001- 2002, tal como fue analizado previamente; b) los gobiernos municipales de las localidades en las que se implementaría el programa, cuya incorporación también resultó un hecho inédito; y c) los Institutos Provinciales de Vivienda, entre ellos el IPDUV, involucrado en el caso estudiado en profundidad.

Estas incorporaciones quedaron plasmadas en el mismo Convenio Marco que dio origen al programa, a través de la firma de los representantes de dieciséis organizaciones sociales y de treinta y cinco municipios pertenecientes a ocho provincias del país<sup>90</sup> (entre ellos: la CCC, la Municipalidad de Resistencia y el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Provincia del Chaco, participantes directos del proyecto Vargas II). Esta adhesión a la formulación del programa puede interpretarse como la explicitación de la validación de la propuesta y acuerdos generales establecidos en las distintas cláusulas del marco normativo, tal como fue expresado por los actores involucrados.

G: “(...) en el Anexo I del Convenio Marco aparece digamos un cuadro donde están todas las provincias, los municipios, las organizaciones sociales, el cupo de viviendas asignadas, el monto total, todo eso, que en definitiva eran la expresión de los acuerdos que se habían logrado (...)”. (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

G: “(...) fue la primera vez en la historia de la política habitacional de este país que nos dieron un espacio a las organizaciones sociales (...) acá la política la decidieron siempre entre 5 o 6 tipos, si había 10 tipos,

---

<sup>90</sup> Firmaron: las provincias Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos, Chaco, Jujuy, Misiones, Tierra del Fuego y Tucumán; los Municipios de Enseada, Gral. Pueyrredón, Ituzaingo, José C. Paz, La Matanza, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Moreno, Olavarría, Quilmes, San Nicolás, Tres de Febrero (Provincia de Bs. As.), Esquina y Saladas (Corrientes), Castelli y Resistencia (Chaco), Gualaguaychú (Entre Ríos), Abra Pampa, Calilegua, El Carmen, Humahuaca, La Esperanza, La Quiaca, Libertador General San Martín, Palpalá, Perico, San Salvador de Jujuy y Tilcara (Jujuy) y las organizaciones de base: Asociación Madre Tierra, Cooperativa de Vivienda B<sup>3</sup> Almafuerite, Cooperativa de Vivienda Libertador, Cooperativa de Vivienda La Primavera, Cooperativa de Vivienda Villa Paredón, Cooperativa de Vivienda Crédito y Consumo Dos de Febrero, Cooperativa de Vivienda Crédito y Consumo El Obrador de Itatí, Cooperativa de de Vivienda Crédito y Consumo Futuro de Itatí, Cooperativa de Vivienda Crédito y Consumo Itatí, Cooperativa de Vivienda Crédito y Consumo La Ponderosa, Cooperativa de Vivienda Crédito y Consumo Las Antenas, Cooperativa de Vivienda Crédito y Consumo Villa Iapi, Corriente Clasista y Combativa, Federación de Tierra y Vivienda y Movimiento Independiente de Jubilados y Pensionados.

*con los dedos de una mano, de dos manos, son los que te definían la política de la Argentina, hace 40 años (...)*". (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

En sentido vertical, los organismos se relacionaron mediante acuerdos interjurisdiccionales en el que participaron el MPFIPYS y los representantes de los gobiernos provinciales y municipales. Cada gobierno provincial, en función del interés en participar en la acción programática, adhirió inicialmente, mediante la firma del Convenio Marco, asumiendo compromisos eventuales de aportes financieros en carácter de complementariedad (entre otros).

De esta manera, en la letra escrita del PFEH quedaron definidas las responsabilidades y funciones previstas para cada uno de los actores involucrados de los niveles jurisdiccionales inferiores. Bajo la responsabilidad de los IPV quedaron las siguientes acciones: suscribir los convenios con la SSDUV y los municipios, controlar la gestión de los componentes técnicos y económicos del programa, tramitar las presentaciones de las aptitudes técnicas de los proyectos ante la SSDUV, administrar los recursos financieros girados por la Nación en cuentas bancarias especiales para cada uno de los proyectos aprobados, realizar las presentaciones mensuales ante la SSDUV de los desembolsos recibidos y las erogaciones realizadas por cada proyecto, controlar los avances físicos y financieros de cada proyecto, adjudicar las viviendas conforme con las propuestas de los municipios, instrumentar el recupero de las cuotas mensuales de los adjudicatarios (a 50 años de plazo y sin interés) para su reinversión en proyectos de viviendas de cada jurisdicción, otorgar a través de la Escribanía General de Gobierno la escritura traslativa de dominio a favor de los beneficiarios y constituir las hipotecas a favor de los institutos, las que pasarían a integrar los patrimonios provinciales, una vez concluidas las obras.



El programa estableció además que los municipios debían encargarse de la contratación de las cooperativas de trabajo y en algunos casos de la ejecución de obras de vivienda por sistema de administración y al igual que los demás organismos intervinientes estaban habilitados para participar con aportes complementarios en beneficio de los proyectos. Además, en base a lo prescrito, debían hacerse cargo de la inscripción y selección de los adjudicatarios y de la elaboración de los proyectos urbanísticos y de vivienda; la entrega de tierras de su propiedad o de terceros cedentes, con cargo suspensivo a la realización de los proyectos; llevar adelante tareas de relleno y de compactación de los terrenos; la apertura de calles; la tramitación y gestión de las factibilidades técnicas entre las empresas prestadoras de servicios; la conexión de nexos a los servicios urbanos existentes y el apto hidráulico correspondiente. También debían absorber los costos derivados de la presentación de planos firmados por matriculados y sus respectivas aprobaciones a cargo de las empresas de servicios públicos locales; debían realizar la agrimensura y división parcelaria; hacerse cargo de la aprobación del régimen de excepción, eximiendo al proyecto y a las cooperativas del pago de las tasas municipales por derecho de construcción, sellados y otras tasas en relación con la construcción de obras. Por otra parte, eran responsables de la capacitación técnica de los jefes y jefas de hogar incorporados a las cooperativas y de suspenderles el pago, en caso de incumplimientos o irregularidades en los avances de obras. También, quedaba a su cargo, la realización del pago de materiales y de la mano de obra de las cooperativas y la emisión del certificado de obra física y financiero a los IPV y estos al PFEH. Además debían supervisar la compra de materiales de manera conjunta con los técnicos de las cooperativas y facilitar la ejecución estratégica del obrador y depósito de materiales y herramientas.

Por último, los municipios tenían como función la realización del monitoreo y seguimiento de las actividades realizadas en el marco legal de funcionamiento de las cooperativas, corroborando el cumplimiento de los

requerimientos del INAES y del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo y Economía Local, a través de agentes municipales designados a tal fin, y de informar a la Gerencia Provincial de Empleo y de Capacitación del Ministerio de Trabajo y Empleo de la Nación las altas y bajas de beneficiarios del Plan JYJHD.

Por su parte, las distintas organizaciones sociales participantes del programa, de acuerdo a lo establecido en el marco normativo del PFEH, debían asumir como funciones principales: la construcción de las soluciones habitacionales, la administración de los recursos financieros y materiales de los proyectos asignados y la presentación de los certificados de avances de obras a los municipios.

Otros actores que debían trabajar de manera asociada con las cooperativas de trabajo en base a los acuerdos de adhesión con la SSDUV, eran los Colegios Profesionales vinculados con la construcción y el hábitat. Sobre ellos recaía la función de contribuir en la habilitación de bolsas de trabajo y la matriculación de las organizaciones profesionales que decidieran su participación en el programa. En base a lo estipulado, los profesionales debían realizar contratos de locación de obra con las cooperativas de trabajo, confeccionar y tramitar la aprobación de los planos municipales de los proyectos, realizar las direcciones de las obras y las certificaciones mensuales de avance de aquellas, además formalizar las presentaciones municipales y obtener los finales de cada obra terminada, y debían producir un informe laboral mensual de los integrantes activos de cada cooperativa, que era remitido al contralor pertinente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Sin dudas, la complejidad y diversidad de articulaciones y relaciones previstas en la letra escrita de esta acción programática, sin precedentes en la política habitacional argentina, puede interpretarse como un intento del Estado Nacional de democratizar el proceso de formulación de la política,

sin embargo resulta necesario avanzar en el análisis de los roles, estrategias, incidencia e inclusive sobre las propias interpretaciones de los distintos actores involucrados en las instancias subsiguientes del proceso, para poder extraer conclusiones consistentes desde una perspectiva crítica de las necesidades como la que de este trabajo se postula.

En base a los satisfactores definidos para el PFEH y a partir de las negociaciones y acuerdos –reseñados previamente- entre los distintos actores involucrados, esta acción programática específica asumió las siguientes prescripciones: que el financiamiento fuese destinado a la construcción de viviendas nuevas, que la gestión fuese realizada por proyecto y que se crearan unidades ejecutoras locales para la implementación de las acciones. Estableció además que las obras fuesen ejecutadas por cooperativas de trabajo integradas por dieciséis miembros desocupados (el 50 % de ellos debía ser destinatario del PJYJHD), que debían inscribirse ante la AFIP, el Registro Nacional de Efectores Sociales y disponer de contratos de seguro de riesgo de trabajo o similar. A los cooperativistas, como beneficiarios de vivienda y trabajo, el programa les exigió ser jefes de familia numerosa, no tener propiedades, pertenecer al sector de bajos ingresos y cumplir con otros requisitos definidos por las áreas sociales provinciales, y en ningún caso les permitía la adjudicación de las viviendas antes de estar finalizadas. También fijó como condición de financiamiento, que los honorarios profesionales - generalmente de técnicos de las organizaciones sociales- no podían superar el 3,6 % del monto de la vivienda, y estableció que el máximo para dirigir por cada profesional debía ser de cinco cooperativas o de veinte viviendas por año.

En cuanto a la modalidad de producción de los proyectos, tal como fue señalado, este programa prescribió que las obras fuesen realizadas por cooperativas de trabajo, como parte de la negociación y reinterpretación de las necesidades habitacionales exitosamente politizadas por las organizaciones sociales. En este contexto, la CCC a cargo del proyecto

estudiado en profundidad obtuvo un cupo de 600 soluciones habitacionales a ser ejecutadas en todo el país.

Sin dudas uno de los actores clave de esta instancia en particular fue la organización política CCC, a nivel nacional como ya fue señalado, participó junto a otras organizaciones sociales en las instancias mismas de formulación del PFEH, adhiriendo al Convenio Marco del programa. En el marco de las negociaciones y disputas entre estos actores sociales y el estado que se dieron en ese proceso, la CCC obtuvo un cupo de 600 soluciones habitacionales para todo el país en la primera etapa de implementación del programa, de las cuales 130 le correspondieron a la provincia del Chaco y 100 de ellas se destinaron a la ciudad de Resistencia, construyéndose finalmente 21 viviendas en el barrio Vargas II. En este punto resulta necesario señalar que no fue explicitado en ningún instrumento del marco normativo del PFEH, cual fue el criterio de adjudicación de los cupos a las organizaciones sociales participantes ni a los municipios, tampoco fue fundamentada la distribución territorial de las soluciones habitacionales.

Más allá de las mencionadas prescripciones en relación a las cooperativas de trabajo, quedaron sin definición en los instrumentos normativos cuestiones importantes para el funcionamiento y sustentabilidad de esta modalidad inédita de producción habitacional en Argentina, tales como la imprevisión de aspectos de funcionamiento, organizativos, de capacitación y de financiamiento, tal como lo señalaron las fuentes consultadas en el caso del Barrio Vargas II.

*E: De acuerdo con lo previsto en los convenios ¿cómo debían funcionar las cooperativas?*

*G: “imagínense el volumen de plata a manejar en cinco meses a un grupo de desocupados, sin asistencia de nada. Tenían que construir la vivienda en cinco meses, era el rendimiento de una empresa constructora de buena calidad, una empresa constructora buena que construye con toda su infraestructura con toda su estructura y su experiencia construye esa casa en cinco meses. Esto era un grupo de*

*desocupados sin asistencia técnica, sin oficina técnica, sin logística para provisión de materiales, sin un contable, sin un administrativo, sin un teléfono, no teníamos teléfono para llamar al corralón, ¿entendés?, no existía nada de todo eso, no existía un administrativo como personal, todo era la cooperativa (...) nada de eso se previó en la letra escrita del programa ni en los convenios (...)*". (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

En relación a esta cuestión, en un estudio previo (Barreto y otros, 2014), se ha señalado que los marcos normativos específicos para programas ejecutados por organizaciones sociales y cooperativas -que no se rigen por la Ley de Obras Públicas como las empresas constructoras- deberían contemplar y precisar quiénes se hacen cargo de los gastos generales necesarios para llevar adelante los proyectos, ya que si justamente el programa tenía como uno de sus principales propósitos poner en juego el sentido del cooperativismo como una forma de reactivar el trabajo organizado, resultó negativo que no se haya previsto, por ejemplo, la provisión de insumos que garantizase el funcionamiento administrativo de dichas organizaciones, tal como se verá más adelante.

Desde el nivel nacional se estableció para esta acción programática en particular, a diferencia de los marcos normativos específicos de los otros programas analizados, la exigencia de la firma de convenios específicos por proyecto a ejecutarse, hecho que se pondera de manera positiva, ya que permitieron establecer y dejar reguladas de manera general las relaciones entre los actores locales participantes, a pesar del incumplimiento -que quedará en evidencia más adelante- de muchos de los compromisos asumidos en dichos acuerdos institucionales.

Para la implementación del proyecto Vargas II, se celebró de acuerdo a lo estipulado, un Convenio Específico que preveía y definía las responsabilidades de cada uno de los actores participantes en relación a los satisfactores requeridos para la concreción del proyecto estudiado. En el

citado instrumento se estableció que serían funciones de la SSDUV: a) el financiamiento del costo de los materiales y mano de obra para la ejecución de las viviendas y su infraestructura básica, incluyendo los honorarios profesionales para la elaboración de los proyectos de viviendas correspondientes, b) la integración de las asignaciones del Plan JYJHD al monto total comprometido, y c) el otorgamiento un subsidio para cada una de las 13 cooperativas participantes para la compra de equipos, herramientas y libros contables. Por su parte el IPDUV, asumía las siguientes responsabilidades: a) administrar los recursos transferidos de la Nación; b) realizar las rendiciones por los pagos realizados ante la SSDUV; c) ejercer el control de gestión sobre los aspectos técnicos y económicos del Programa; d) adjudicar las viviendas a partir de las propuestas del Municipio y e) instrumentar el recupero a cargo de los destinatarios para su reinversión. Finalmente, la Municipalidad de Resistencia, tenía a su cargo las funciones de: a) celebrar contratos con las cooperativas de trabajo; b) realizar entrega de tierras de su propiedad; c) elaborar el proyecto urbanístico, evaluar, controlar y aprobar el proyecto de las viviendas; d) eximir al proyecto de viviendas del pago de los derechos de construcción y gastos administrativos; e) coordinar con las cooperativas la realización de cursos de capacitación técnica; f) supervisar la compra de materiales realizadas por las cooperativas; g) ejecutar los pagos a las cooperativas y rendir cuentas al IPDUV y h) evaluar las inscripciones de los adjudicatarios realizadas por las cooperativas y remitirlas al IPDUV. Como se verá más adelante, muchas de estas responsabilidades no fueron debidamente cumplimentadas por los organismos involucrados.

Más allá de lo estipulado en los marcos normativos analizados (Convenio Marco y Convenio Específico), tal como pudo saberse, el IPDUV – al igual que para la implementación del PFSH analizado previamente- no formuló ninguna reglamentación particular en pos de contemplar o especificar los instrumentos normativos generales formulados a nivel nacional para la implementación del PFEH, como así tampoco elaboró marcos que regulasen

las relaciones formales interinstitucionales o con los actores extraestatales, que hubiesen permitido dejar instaurada y debidamente regulada una modalidad de intervención interinstitucional y multisectorial a nivel local para la puesta en marcha de esta modalidad inédita de producción habitacional y para la atención de las complejas necesidades multidimensionales de los hogares destinatarios de empleo y vivienda.

Desde el enfoque que esta investigación sostiene, se pondera de manera positiva el importante protagonismo otorgado a los municipios, como estrategia de descentralización y de fortalecimiento de la autonomía de los gobiernos locales. En este sentido, la oportunidad brindada a los municipios de asumir mayor participación en la gestión, articulación y concertación de la política habitacional, en conjunto con otras instituciones públicas y privadas y organizaciones sociales, se considera un avance hacia la construcción de una política habitacional fundada en una teoría de las necesidades habitacionales multidimensionales básicas consensuadas, en la medida que la apertura a la participación de actores históricamente marginados de esta instancia del proceso, evidencia una intención de democratizar el proceso de configuración de las necesidades habitacionales.

Sin embargo, tal como ya ha sido señalado, los municipios de la provincia del Chaco y el municipio de Resistencia en particular, no contaban al momento de lanzamiento de este programa con las capacidades institucionales necesarias para asumir las excesivas funciones, responsabilidades y actuaciones asignadas<sup>91</sup>.

Por su parte las representaciones locales de las organizaciones sociales que debían gerenciar los proyectos, presentaban situaciones muy disímiles en relación sus capacidades y recursos para asumir las funciones conferidas en

---

<sup>91</sup> En 2006 se introdujeron ajustes para la implementación del PFEH, tal como se desprende del instructivo de la SSDUYV, que establecieron como requisito a los municipios la obligación de conformar las unidades ejecutoras para la instrumentación de los proyectos, prescribiendo que su creación debía formalizarse mediante ordenanza municipal, debiendo estar integrada por responsables de áreas técnicas, sociales y financieras.

esta acción programática. En el caso estudiado en profundidad, la CCC local contaba entre sus cuadros con profesionales de la arquitectura y la ingeniería con un fuerte compromiso con la vivienda de interés social, hecho que como se verá más adelante tuvo un impacto muy significativo en la instancia de implementación del proyecto<sup>92</sup>.

En relación a la formulación de los proyectos del PFEH - que tal como ha sido señalado en el marco teórico de esta investigación, se entiende a los mismos como la parte más tangible de los instrumentos operativos de una política, en la medida que en los mismos se especifican las instrucciones para concretar en terreno la política habitacional planificada- esta quedó en potestad del Municipio de Resistencia, tal como se había establecido a nivel general para todos los proyectos ejecutados por este programa. Dicho organismo no elaboró un procedimiento particular para la formulación e implementación de los proyectos de esta acción programática específica. Tampoco el IPDUV, como responsable de la política habitacional a nivel provincial, le exigió al Municipio que diseñase un protocolo para el diseño y la ejecución de los proyectos. En este punto, cabe señalar que no fue creada la Unidad Ejecutora Local prevista en los instrumentos normativos previamente analizados.

Otra cuestión significativa -ya señalada en el caso del Barrio Chelilly realizado en el marco del PFSH- en esta instancia del momento de disputa por la interpretación de las necesidades y la definición de los satisfactores correspondientes, está vinculada a la ausencia de una metodología

---

<sup>92</sup> Los profesionales militantes de la CCC local habían egresado de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste, en donde la carrera de Arquitectura, a diferencia de las ofertas de otras unidades académicas del país, tenía una fuerte componente de formación en la temática de vivienda de interés social. Desde finales de los años sesenta, existía en dicha casa de estudios un Instituto de Investigación y Desarrollo de la Vivienda Popular y una cátedra de grado de Gestión y Desarrollo de la Vivienda Popular, ambos creados y conducidos por el Arq. Víctor S. Pelli, uno de los arquitectos más influyentes en el campo del hábitat social y con una cátedra de Trabajo Final de Carrera conducido por la Arq. Susana Matta, formada junto a Pelli, con amplia trayectoria en investigación y gestión pública en dicho campo. Estas cuestiones influyeron de acuerdo a los señalamientos de los actores en el compromiso que el grupo de profesionales de la CCC local con la problemática.



institucionalizada parte de los actores estatales del nivel jurisdiccional local (IPDUV y Municipalidad de Resistencia) de realización de estudios particularizados de las demandas (diagnósticos), que hubiesen sin duda favorecido al conocimiento integral del problema complejo y multidimensional de los destinatarios de viviendas, y posibilitado la incorporación de estos actores en esta instancia, en virtud de lograr satisfactores más adecuados y mitigar la supremacía histórica de la definición hegemónica de la vivienda social pública afín a los intereses de los actores vinculados al sector de la industria de la construcción.

En este contexto, el diagnóstico necesario para la formulación del proyecto del caso estudiado en profundidad recayó sobre la CCC, de acuerdo a los señalamientos de los actores consultados.

E: “¿el programa requería la realización de un diagnóstico previo a la formulación del proyecto?”

G: “no, el programa no lo previa, era construcción de viviendas nuevas, no importa dónde, no importa cómo, era construcción de viviendas sin previsión para ninguna otra tarea (...) nosotros el movimiento además hicimos un relevamiento social, pero éramos todos arquitectos con la gente, sin expertos sociales sin apoyo del IPDUV ni del Municipio (...) mirá yo tengo acá el relevamiento traje la carpeta, era una cosa muy rápida una entrevista corta, creo que en 3 días hicimos, bueno éramos 7 profesionales del movimiento, más la gente, si, en dos o tres días hicimos (...)”. (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

En base a lo analizado cabe señalar que la ausencia de reglamentaciones particulares por parte de la Municipalidad de Resistencia y del IPDUV, que permitiesen completar y/o especificar las prescripciones establecidas en la letra escrita del PFSH, la inexistencia de protocolos para la formulación de diagnósticos integrales y proyectos ejecutivos y la no conformación de la Unidad Ejecutora Local prevista desde la órbita nacional, impactaron negativamente en el proceso de reinterpretación de las necesidades y

redefinición de los satisfactores que se produce en la instancia de formulación de los proyectos, tal como pudo verse en el caso estudiado en profundidad. Como consecuencia, los satisfactores previstos resultaron sumamente limitados en relación a la compleja problemática de los hogares en situación de pobreza residentes en asentamientos y de los cooperativistas (como destinatarios de trabajo), tal como se verá más adelante en el análisis del tercer momento del proceso de configuración de las necesidades en el caso Vargas II.

En este contexto, la ausencia de previsiones, mayores definiciones y algunos supuestos de partida equivocados en relación a las capacidades de las jurisdicciones locales y las organizaciones sociales para la puesta en marcha de esta acción programática, impactaron negativamente en la transferencia a nivel local del espíritu general de articulación de actores estatales y extra estatales como estrategia de generación de mayor consenso y complementariedad de acciones públicas y privadas que puede atribuírsele al PFSH y a la PFV en general, tal como será analizado posteriormente.

### El tercer momento: la lucha por la traducción de la necesidad al lenguaje de la intervención

Por cuestiones metodológicas ya explicitadas en el apartado correspondiente, este momento es el que se ha estudiado con mayor profundidad, consecuentemente la reconstrucción de esta instancia del proceso resultó de mayor riqueza analítica desde una perspectiva crítica de las necesidades habitacionales.

En base a Fraser (1986 y 1991), Krmpotic (1999) y Bardach (1980) puede inferirse con motivos analíticos que este tercer momento corresponde a la implementación. 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 y el proyecto– que controlan. (Eugene Bardach, 1980, citado por Tamayo Sáez, 1997). Esta concepción implica que el problema de la implementación no es el ajuste fiel a la a la formulación de los instrumentos operativos, 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).

En el tercer momento del proceso de configuración de las necesidades habitacionales, correspondiente a la implementación del proyecto en el barrio Vargas II, han estado involucrados directamente diferentes tipos de actores, entre los cuales pueden distinguirse: actores estatales (la SSDUV como principal representante de la órbita nacional, el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda, en calidad de responsable de la política habitacional en la provincia del Chaco, la Municipalidad de Resistencia y las empresas provinciales de agua potable y energía eléctrica); actores sociales y políticos (la representación provincial de la organización política CCC, quien obtuvo el cupo para realizar las viviendas en el caso estudiado; la Comisión Vecinal del Barrio Vargas II; cuatro cooperativas de trabajo que ejecutaron las obras físicas y generaron 64 puestos de trabajo que se constituyeron en los destinatarios de empleo en el marco de este proyecto; actores nucleados en entidades profesionales (Colegio Profesional de Agrimensores, Arquitectos e Ingenieros del Chaco) y finalmente los destinatarios de las soluciones habitacionales.

Tal como ha sido analizado previamente, el PFEH a diferencia de los otros programas analizados en el marco de la Política Federal de Vivienda, fue el único que incluyó ya en las instancias de formulación de esta acción programática a municipios y organizaciones sociales, consolidando esta participación de actores históricamente relegados en esta fase de la política

habitacional argentina, a través del Convenio Marco Programa Emergencia Habitacional, celebrado en 2003 entre responsables de distintos niveles de gobierno, nacional, provinciales, municipales y diferentes representaciones de la sociedad civil organizada – entre ellas la CCC quien intervino en el Vargas II.

Si bien este hecho fue ponderado de manera positiva en el análisis previo, resulta necesario avanzar en el estudio del proyecto Vargas II, sus actores, sus roles, estrategias e incidencia, en virtud de vislumbrar si la referida intencionalidad de apertura y democratización del proceso de configuración de las necesidades, plasmada en el espíritu normativo del PFEH, pudo concretarse en la implementación del caso estudiado en profundidad.

Para avanzar en esta dirección se interpelaron a los componentes de los satisfactores (previstos e implementados) desde una perspectiva integral del hábitat -ampliamente desarrollada en el marco teórico de esta investigación- que concibe que la problemática habitacional de los hogares que padecen pobreza crítica deben ser abordados desde un enfoque multidimensional. Para ello se organizó esta contrastación a partir de un conjunto de dimensiones -desarrolladas en un trabajo anterior junto a Barreto y otros (2014)- desde las cuales se considera debe abordarse la necesidad habitacional de los sectores en situación de pobreza crítica a los cuales estuvieron dirigidos las acciones habitacionales estudiadas en esta investigación. Estas dimensiones son: legal, habitacional, urbano-ambiental, económica, social, cultural y política.

En el cuadro que se presenta a continuación se sistematizan los componentes de los satisfactores previstos en el nivel de definiciones programáticas del PFEH (Convenio Marco y Convenio Específico Programa Federal de Emergencia Habitacional), como así los contemplados en la instancia de implementación del proyecto en el Barrio Vargas II, cuya descripción objetiva fue expuesta precedentemente (Ver 4.4.4.a).

Cuadro 15. Componentes de los satisfactores habitacionales contemplados en el PFEH y en el proyecto del Barrio Vargas II

<b>Componentes de los satisfactores habitacionales</b>		
	<b>Nivel del Programa</b>	<b>Nivel del proyecto Barrio Vargas II</b>
<b>Legal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acceso legal al suelo y a las viviendas. Componente no provisto por el programa, pero exigida al Programa Arraigo (nacional) y a los municipios participantes como contraparte.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contemplo la regularización dominial de los terrenos en donde se localizarían las 21 viviendas ejecutadas en el marco del proyecto. Demandó gestiones no previstas por parte de la CCC para agilizar los trámites.</li> <li>▪ Otorgó dominio provisorio de los terrenos y las viviendas. Escrituración en trámite a nombre de los destinatarios a cargo del IPDUV.</li> </ul>
<b>Urbano-ambiental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sin especificaciones. Delegó a los municipios la responsabilidad de la formulación del proyecto urbano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No contemplo la ejecución del proyecto urbano para el asentamiento original en el cual se construyeron 5 viviendas aisladas, tampoco fue objeto de ninguna mejora urbano- ambiental.</li> <li>▪ El proyecto urbano de la manzana en la cual se ejecutaron las 16 viviendas agrupadas -con el objeto de descomprimir el asentamiento original - estuvo a cargo de la CCC, por incumplimiento de la función asignada formalmente a la Municipalidad de Resistencia.</li> </ul>
<b>Habitacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Viviendas nuevas (sin especificar superficies, calidad e infraestructuras), de acuerdo a un monto económico límite.</li> <li>▪ Delegó a los municipios su proyecto.</li> <li>▪ Ofreció un prototipo modelo sin obligatoriedad de implementación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proveyó viviendas individuales nuevas de acuerdo a 4 prototipos propuestos por la CCC a elección de los hogares destinatarios y dos alternativas tecnológicas de materialización.</li> <li>▪ No contemplo materialización de límites de lote.</li> <li>▪ Proveyó sistema de desagües a través de pozo negro y cámara séptica.</li> </ul>

<b>Económica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Recursos económicos a los municipios para la contratación de las cooperativas de trabajo (contratos para los obreros, en parte provenientes del PJYJHD, durante 6 meses) y para adquisición de herramientas y materiales.</li> <li>▪ Capacitación de mano de obra para la construcción.</li> <li>▪ Inserción en la economía formal de desempleados, subempleados, empleados, productores y prestadores de servicios informales a través del monotributo social.</li> <li>▪ Dinamización de los mercados locales de comercialización y producción de materiales de construcción.</li> <li>▪ Capitalización de la propiedad de la vivienda para los hogares destinatarios. Introducción de los hogares destinatarios al mantenimiento de las viviendas nuevas (impuestos, servicios, completamiento y equipamiento de las viviendas).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Construcción de las obras a cargo de 4 cooperativas de trabajo integradas por 16 socios cada una.</li> <li>▪ No aportó acciones específicas para satisfacer las necesidades económicas de los hogares destinatarios de las viviendas.</li> <li>▪ Insertó a la economía formal a 64 cooperativistas beneficiarios de los satisfactores de empleo previstos en el programa.</li> <li>▪ Capacitó a los cooperativistas (función realizada por la CCC por incumplimiento del INAES).</li> <li>▪ Creación de una Federación de Cooperativas.</li> <li>▪ Realizó algunas adecuaciones físicas de las viviendas para el desarrollo de actividades productivas que los hogares desempeñaban previamente a la intervención (modificaciones introducidas por los técnicos de la CCC)</li> <li>▪ Capitalización precaria de la propiedad de la vivienda para los hogares destinatarios (sin título de propiedad) pero sin implementación de acciones que permitieran a los destinatarios afrontar las nuevas cargas impositivas, costos de servicios básicos y de equipamientos y mobiliarios domésticos.</li> </ul>
<b>Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acceso a vivienda adecuada (vivienda urbana moderna).</li> <li>▪ Promoción de la organización social de los beneficiarios de vivienda y beneficiarios de cooperativas de trabajo para la construcción.</li> <li>▪ Aportación de instrumentos para la formalización de situaciones de informalidad mediante la inserción de los destinatarios en la economía como prestadores de servicios autónomos mediante el régimen de protección del monotributo social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acceso a la vivienda, no incluyó acciones ni equipamientos de salud, de educación, de seguridad, etc.</li> <li>▪ Promovió la organización social de los cooperativistas de trabajo, no así en el caso de los beneficiarios de viviendas.</li> <li>▪ Formalizó la inserción laboral de los cooperativistas a través del monotributo social.</li> </ul>

<b>Cultural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promoción de principios de solidaridad basados en el cooperativismo.</li> <li>▪ Introducción de los destinatarios al uso y funcionamiento de la vivienda urbana moderna.</li> <li>▪ Introducción de los destinatarios a nuevas reglas de convivencia vecinal, normas municipales y de servicios públicos propios de la organización social urbana formal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promoción incipiente no sustentada en el tiempo de los principios de solidaridad basados en el cooperativismo.</li> <li>▪ Introducción parcial de los destinatarios al uso y funcionamiento de la vivienda urbana moderna, no contemplo apoyo para equipamiento y mobiliario básico.</li> <li>▪ Introducción imperfecta de los destinatarios de las viviendas aisladas ejecutadas en el asentamiento informal que no fue objeto de mejoras urbanas y parcial de los destinatarios de las viviendas agrupadas, como consecuencia de provisión de servicios públicos de baja calidad.</li> </ul>
<b>Política</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Subsidio parcial para acceso a la vivienda a hogares afectados por pobreza crítica.</li> <li>▪ Contribución a la reactivación de la industria de la construcción como vehículo de dinamización de la economía y de generación de puestos de empleo.</li> <li>▪ Fomento del principio de cooperación como vía de acceso a la vivienda y al trabajo.</li> <li>▪ Generación de capacidades para el reintegro parcial del costo de la vivienda.</li> <li>▪ Fomento de participación de organizaciones sociales de desocupados en proyectos productivos.</li> <li>▪ Promoción de capacidades organizativas de la población beneficiaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contemplo subsidio parcial para acceso a la vivienda a hogares afectados por pobreza crítica. No se instrumentó el recupero previsto.</li> <li>▪ Contribuyo de manera limitada a la reactivación de la industria de la construcción como vehículo de dinamización de la economía y de generación de puestos de servicios (fue un proyecto con muy bajo impacto en términos cuantitativos).</li> <li>▪ Fomento parcialmente el principio de cooperación como vía de acceso a la vivienda y al trabajo (ambas dimensiones no fueron integradas).</li> <li>▪ No contempló la generación de capacidades para el reintegro parcial del costo de la vivienda, ya que los destinatarios de las viviendas no fueron a su vez destinatarios de empleo.</li> <li>▪ Fomento imperfectamente la participación de organizaciones sociales (político – sindicales) de desocupados en proyectos productivos y de manera más sustentable en el caso de los cooperativistas.</li> <li>▪ Promoción de capacidades organizativas de la población beneficiaria de empleo, no así en el caso de los beneficiarios de vivienda.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Antes de iniciar el análisis de los actores, sus recursos, estrategias e incidencia en las reinterpretaciones producidas en este momento del proceso en relación a la interpretación de la necesidad habitacional y sus satisfactores plasmadas en las prescripciones programáticas y que se

evidencian en el cuadro precedente, cabe hacer algunos señalamientos generales en relación al tipo de componentes de los satisfactores prescriptos y/ o efectivamente implementados. Desde la perspectiva integral del hábitat –a la cual esta investigación suscribe- y en función de los componentes de los satisfactores previstos a nivel del PFEH y a los realmente implementados en el proyecto en el Barrio Vargas II, expuestos en el cuadro precedente, puede observarse en términos generales que los componentes previstos tanto a nivel de programa como de proyecto fueron muy limitados en algunas dimensiones, teniendo en cuenta las características de la población destinataria, que además de las necesidades habitacionales y de empleo, requería iniciar de manera conjunta y progresiva la resolución de necesidades de inclusión multidimensional.

En cuanto a la formulación de los proyectos, tal como fue señalado, la responsabilidad fue delegada a las jurisdicciones, y si bien el PFEH fijaba un marco de condicionamientos, no proscribía el completamiento de las soluciones mediante articulaciones con otros recursos. En el caso del Proyecto del Barrio Vargas II, se reinterpretaron nuevamente algunas de las “necesidades administrativas” previstas en el marco normativo del PFEH en el proceso de transformación de las mismas en “necesidades ejecutadas”. Consecuentemente se modificaron algunos de los componentes de los satisfactores de acuerdo a las dimensiones consideradas para el análisis. A partir de una primera identificación de esas diferencias, resulta interesante desde la perspectiva analítica desde la cual se vienen analizando los momentos del proceso de configuración de las necesidades en este caso estudiado en profundidad, desentrañar no solamente las particularidades de esta instancia, sino también los roles, estrategias e incidencia de los diferentes actores que participaron de esas reinterpretaciones.

En la dimensión legal, el programa (al igual que los demás de la Política Federal de Vivienda) había delegado en los municipios e institutos provinciales de vivienda la resolución del acceso legal al suelo; estos



organismos – de acuerdo a lo establecido en los instrumentos normativos- debían hacerse cargo de este componente como contraparte de los subsidios recibidos, aunque también contempló un acuerdo con el programa nacional Arraigo, para que este proveyera terrenos en los municipios en los que dispusiera de suelo. En el caso del Proyecto Vargas II, la situación dominial ventajosa que contaba el asentamiento con relación a otros en los que se encontraba trabajando la representación local de la CCC en el AMGR, fue determinante para su selección, que estuvo a cargo de la organización político sindical, tal como ya fue señalado.

El requisito del programa y los obstáculos en el nivel local para dar cumplimiento al mismo -dado el estado crítico de la situación dominial de los asentamientos del AMGR previamente señalada- generó exclusiones significativas de otras situaciones habitacionales igualmente deficitarias, que no tenían posibilidad de pronta resolución de su situación dominial. Las fuentes consultadas señalaron que de los diecinueve asentamientos en los que la organización social local de la CCC podía trabajar, solamente dos de ellos se encontraban con posibilidad de ser considerados como objeto del programa - a pesar de no tener totalmente resuelta la situación dominial - porque presentaban un estado de avance en la tramitación que les permitiría obtener una factibilidad provisoria a nivel nacional que habilitaba el inicio del proyecto.

E: *¿Por qué se seleccionó el Vargas II para ejecutar ahí el PFEH?*

G: *“Los destinatarios de las viviendas eran los lotes que teníamos en mejores situaciones dominiales de los 19 barrios que podíamos hacer, que tenían gente que necesitaban una casa. Imaginate necesitaban miles. Se hizo una asamblea de la CCC y la gente dijo lo que mejor tenemos son estos dos y bueno está bien hagamos ahí”. (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).*

G: *“(…) se convertía como en una traba porque ellos sabían que nosotros no teníamos regularizados, nosotros cuando hubo una presentación preliminar, nos fuimos a Bs. As. y le dijimos mira, tenemos estos 52 lotes, en estos dos barrios que son los mejores que*

*tenemos, la corriente trabaja en varios barrios pero en estos dos donde tenemos los terrenos en mejores condiciones dominiales (...) entonces nos dijeron no hay problema muchachos, métanle plomo, hasta donde teníamos nosotros andaba, pero al momento de arrancar la obra no nos pelaron, nos dijeron con esto no, tienen que estar los títulos, autenticar por la escribanía del Instituto Provincial, era para trabarnos y sabían que se nos postergaba un año (...)*” .(Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

Tal como fue señalado en las expresiones de los actores involucrados, en la provincia del Chaco, la delegación de esta componente a los actores locales resultó aun más problemática que en los programas implementados en el mismo período de estudio por la Política Federal de Vivienda cuya ejecución de obras fue realizada por empresas, porque con aquellos el Instituto Provincial de Vivienda colaboró activamente en la compra o regularización de tierras para que fuesen implementados, en consonancia con la modalidad histórica fuertemente arraigada de colaboración del IPDUV con las empresas constructoras locales, poniendo en evidencia el rol protagónico que estas últimas tuvieron en las instancias del proceso de construcción de las necesidades que se dieron en el nivel jurisdiccional provincial y municipal en la provincia del Chaco y en el AMGR. Por el contrario, en el caso de este programa en particular y del proyecto Vargas II, la solución de la situación dominial de los terrenos dependió exclusivamente de las organizaciones sociales y su única capacidad de gestión, que era la presión que pudieran ejercer sobre los organismos provinciales y municipales, a través de recursos políticos tales como la movilización masiva, manifestaciones, piquetes, etc.

El incumplimiento de las responsabilidades asumidas por la Municipalidad de Resistencia en relación a la resolución de la cuestión dominial en los tiempos requeridos para la implementación de las soluciones, demandó – tal como fue expuesto precedentemente- el desarrollo de gestiones y estrategias (principalmente movilizaciones de protesta) altamente desgastantes por parte de esta organización social para destrabar las distintas tramitaciones de

regularización requeridas. En relación a esta cuestión los actores involucrados realizaron los siguientes señalamientos.

G: *“La virtud de todo esto yo creo era la organización política de la gente, el tema de la CCC, por ejemplo, en Vargas II estaba la Ley de Expropiación creo que del año '94, hacía casi 10 años que estaba, y no teníamos en Fiscalía del Estado las minutas para poder escriturarlo a nombre de la Municipalidad y que todo eso pase a ser de la provincia, entendés, estaba trancado en Fiscalía de Estado hacía 10 años (...), nosotros nos fuimos primero los profesionales a querer resolver el tema y nos dijeron sí nos tienen que dejar esta carpeta, tal papelito, tal otro papelito, una catarata de cosas, demorábamos 8 meses a 1 año. (...) nosotros logramos resolver esto con la participación de la gente, que era ir y cortar la calle, se corto la calle, imaginate, porque si bien éramos 52 destinatarios en realidad se movilizaba toda la organización, o sea podían caerte 2000 tipos con los carros con todo y bueno, en 72 horas se resolvió el tema, esa vez que caímos y no se movieron de ahí, nos fuimos de ahí con las minutas y fuimos a inscribirnos en el catastro, salimos del Instituto de Vivienda con el título, todos los lotes de cada uno de los tipos”.* (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

Sin dudas, la posición de los actores estatales locales (IPDUV y Municipalidad de Resistencia) en relación a la resolución de esta componte, evidencia una acción -en este caso una inacción más específicamente- que puede interpretarse como parte de una *“estrategia de reprivatización”* (Fraser, 1986) de la interpretación alternativa de las necesidades habitacionales que las organizaciones sociales habían logrado instalar en la agenda política.

A pesar de los señalamientos expresados precedentemente en relación a la resolución de los satisfactores previstos en esta dimensión, se valora de manera positiva que a nivel local se haya decidido intervenir en un asentamiento informal existente, de acuerdo a lo señalado en relación a la magnitud del problema de los asentamientos en el AMGR (Ver punto 3.2. pág. 146-153), superando la interpretación históricamente hegemónica del IPDUV en relación a la demanda (hogares individuales registrados a la

espera de la atención). Aunque no puede dejar de señalarse que las condicionantes que determinaron la decisión de seleccionar este asentamiento generó fuertes inequidades en la selección de los beneficiarios.

G: “(...) el programa financiaba la construcción de vivienda nueva en lotes pelados, en terrenos limpios, con un prototipo que te daban ellos, con las especificaciones técnicas del proyecto que te daban ellos (...), nosotros como movimiento nos propusimos utilizar este recurso al máximo y aplicar el programa en los asentamientos que ya veníamos trabajando, aunque eso significó, pero las condicionantes del dominio de la tierra, dejara fuera a otros asentamientos que también tenían muchos compañeros igualmente necesitados que venían luchando hace mucho tiempo”. (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

En cuanto al cumplimiento de la función asumida por el IPDUV en el Convenio Específico de escrituración de los terrenos y las viviendas a nombre de los destinatarios<sup>93</sup>, de acuerdo a las fuentes consultadas, tal situación no se encontraba aún resulta al momento de realización del trabajo de campo de esta investigación, impactando negativamente no solo en el cumplimiento los satisfactores prescritos para la dimensión legal, sino también en la dimensión económica en relación a la capitalización de la propiedad de la vivienda prevista, tal como se verá más adelante.

La dimensión legal resultó sin dudas determinante para la selección de los destinatarios y tal como pudo saberse, tanto la definición del barrio a ser intervenido y como la selección de los destinatarios de viviendas y de empleo fueron realizadas por la representación de la CCC local, a pesar de que de acuerdo a los instrumentos normativos de esta acción programática, esta función había sido delegada a los organismos estatales de cada

---

<sup>93</sup> En la cláusula tercera del Convenio Especifico suscripto entre el Estado Nacional, a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, La provincia del Chaco, a través del IPDUV y la Municipalidad de Resistencia, referida a las responsabilidades y funciones del IPDUV, se establecía que este organismo debía adjudicar las viviendas y a través del Registro Notarial Especial dependiente del IPDUV realizar las escrituras traslativas de dominio a favor de los beneficiarios.

jurisdicción (representados en el caso estudiado en profundidad por el IPDUV y la Municipalidad de Resistencia).

E: *¿Cómo se definieron los beneficiarios del Programa en la ciudad de Resistencia?*

G: *“los beneficiarios los definimos nosotros como organización, esto tenía dos aspectos, por una parte eran los beneficiarios de la vivienda y por otro, los obreros, y nosotros trabajamos en las dos cosas, no era solo el programa habitacional sino el trabajo, la parte del trabajo”*. (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

Tal como pudo saberse, la modalidad de de selección de los destinatarios definida y aplicada finalmente por la CCC local, implicó el desdoblamiento de los satisfactores de empleo y de vivienda y la implementación de un conjunto de criterios definidos por la organización.

G: *“(...) nosotros teníamos un asentamiento de 600 familias imaginate y un cupo de 21 viviendas y 64 puestos de trabajo para distribuir entre todos (...) tomamos el criterio de que no sean los mismos destinatarios los de trabajo que los de vivienda, para que sea más abarcadora la aplicación de los recursos que teníamos, nos basamos un poco en la premisa de Víctor (Referencia a Víctor Pelli)<sup>94</sup>”*. (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

Sin dudas, esta modalidad de selección de los destinatarios puede interpretarse como una estrategia de ampliar la cantidad de hogares beneficiarios a partir de la fragmentación de los dos principales satisfactores previstos (vivienda y empleo) en virtud de la escasa capacidad operativa que tuvo este programa en relación a la demanda real y en relación a los otros programas implementados en el mismo período por la Política Federal de Vivienda, cuestión que puede considerarse válida desde una perspectiva de

---

<sup>94</sup> Víctor Pelli es uno de los autores cuyo aporte teórico al campo del hábitat social ha sido reseñado en el marco teórico de esta investigación.

alcanzar una solución lo más extendida posible con los exiguos recursos disponibles (Pelli, 2008), pero negativa desde la pretendida integralidad, que al menos desde sus fundamentos conceptuales suscribió el PFEH y que impactaron en la dimensión económica del proyecto, tal como se verá más adelante.

En relación al conjunto de criterios de elegibilidad, además de los prescriptos a nivel general por el PFEH ya reseñados, tal como pudo saberse, la CCC tuvo en cuenta cuestiones socio- económicas, de género, étnicas y político- partidarias para la configuración de sus propios requisitos de selección de los destinatarios.

G: *“Después el otro tema fue quienes trabajaban, porque era una necesidad de trabajo brutal y vos tenías ponele 200 puestos de laburo, entonces hubo todo un proceso de selección de cómo iban a ser esas personas, fueron apareciendo criterios, primero, tenían que haber mujeres, tenía que haber aborígenes, otro tema, tenía que haber hombres en tercer lugar, (...) el otro criterio fue quienes habían luchado más para conseguir el proyecto o para conseguir todas las cosas que fueron necesarias, vos que hiciste acá en la asamblea, vos cuantas veces participaste, vos que gestión hiciste, todo en una planilla, entonces vos buscabas la planilla de Juan Pérez y todas las veces que faltó, el mes de tal, el mes del otro y con eso después se fue haciendo un puntaje nomás te digo, los que tenían más o menos, así fueron entrando digamos (...)”*. (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

E: *¿Esos criterios los armaron ustedes como organización social?*

G: *“si nosotros definimos los tres criterios principales que eran políticos, de las mujeres que laburen y de aborígenes que laburen, el tema del puntaje también se planteó como una necesidad, era un laburo y te lo tenías que haber ganado (...) había una cosa muy fuerte mira, podía venir el mejor oficial, electricista y sanitarista diciendo: nadie hace mejor que yo la casa, y nosotros le decíamos: pero vos a cuantas manifestaciones te fuiste, a ninguna, entonces sos un desastre, no calificas (...), nosotros queríamos que se hagan bien las casas y que además tenga un contenido de solidaridad, de compromiso social, de aprender a ganarte las cosas no de que te las regalen, de luchar, de organizarte, de ser autogestionario, o sea, todo eso era lo que estaba por detrás cuando decíamos che vamos a hacer por puntaje, entendés, y bueno salió así (...)”*. (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

De acuerdo a los señalamientos de los actores, puede observarse que la selección de los destinatarios estuvo fuertemente impregnada por criterios político- partidarios de la organización, que lograron imponerse como consecuencia de una multiplicidad de factores vinculados a la debilidad de la organizaciones vecinales existentes (en particular la del barrio 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.

Esta situación además de contribuir a la reproducción de las situaciones de desigualdad y arbitrariedad a la que son sometidos habitualmente los destinatarios de las políticas habitacionales convencionales, produjo conflictos internos en la organización social participante en el proyecto, al grado que se produjo un desdoblamiento de la misma en dos agrupaciones, dando lugar a fuertes tensiones entre los vecinos del barrio, impactando en las dimensiones social y política del proyecto, tal como se verá más adelante.

En lo que refiere a la dimensión urbano - ambiental, el PFEH no contempló ningún componente específico, delegando esta responsabilidad a los gobiernos municipales, de acuerdo a lo establecido en el Convenio Marco y precisado en el Convenio Específico que encuadro la ejecución del Vargas II. En la provincia del Chaco, el IPDUV como responsable de la política habitacional provincial, tampoco estableció requisito alguno a los municipios. En el caso estudiado del Barrio Vargas II, el Municipio tal como pudo saberse, no elaboró un proyecto urbano, sino que dio lugar a la propuesta de los técnicos de la organización social CCC, quienes en función de apuntalar el proceso de regularización dominial en el que se encontraba el barrio, decidieron construir solamente cinco viviendas aisladas dentro del asentamiento y dieciséis agrupadas en un predio lindante para trasladar familias del asentamiento original y contribuir a la liberación de las

potenciales trazas de las nuevas calles a ser abiertas en el interior del mismo, tal como fue señalado por los actores involucrados.

G: “(...) en realidad para el Vargas II, no hubo un proyecto urbano así con toda la documentación técnica que se requiere, había una idea de ordenamiento planteada a nivel de esquema por nuestro equipo (...) era la Muni la que tenía que aportar el proyecto, nunca cumplió, como no cumplió casi nada de lo que estaba previsto (...) vos pensá que el origen del Vargas II, eso era un campo privado y en ese momento cuando se produce la inundación, que la defensa que ahora está ahí atrás no estaba, toda la gente esa se inunda y va Ruiz Palacios (Intendente de la Municipalidad de Resistencia en ese entonces) esa noche y le dice ustedes vengan acá, les manda un ingeniero, un agrimensor de la municipalidad y le lotea, le hace una suerte de loteo ahí in situ, y una calle acá, otra acá, y otra acá, que es así, y acomodate, y la gente se acomodó, en 48 hs alambraron todo, marcaron digamos (...), al momento que sale la posibilidad del emergencia habitacional, el asentamiento necesitaba de una intervención mucho más estructural, que ni el Municipio ni el IPDUV se hicieron cargo, entonces nosotros hicimos lo que pudimos que fue el proyecto que se ejecuto, comenzar a descomprimir el asentamiento para poder más adelante regularizarlo físicamente, así surgió el pequeño conjunto de las 16 viviendas, con esa intención (...)”. (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

La ejecución de estas cinco viviendas aisladas dentro del asentamiento no estuvo acompañada de ningún tipo de mejora urbano-ambiental que contemplase la ejecución de obras de infraestructura básica indispensables para su saneamiento, sino que se construyeron dentro de los terrenos disponibles seleccionados, en las mismas condiciones urbano-ambientales críticas en las se encontraba su entorno.

E: ¿Cómo es la cuestión de energía eléctrica, agua, cada uno tiene su propia conexión ya tenían o a partir del proyecto se hizo la instalación?  
P: “a las 16 viviendas nuevas si le hicieron con el proyecto, agua y luz, el problema que más tenemos es acá adentro del barrio, hicimos por nuestros propios medios, eso es lo que faltó a comparación con las otra viviendas (...)”. (Entrevista Grupo focal. P. Beneficiario de vivienda en el marco del proyecto, integrante de la CCC, 2010).



En el caso de las dieciséis viviendas agrupadas, las mismas fueron construidas en un predio vacante cercano al asentamiento (a unos 100 metros), frente a un conjunto habitacional existente ejecutado por el Estado. Comprendió una manzana completa que fue abierta y urbanizada como parte del proyecto, subdividiéndose la misma en 18 lotes de aproximadamente 10 x 20 metros, dejándose sin ocupar con viviendas dos de ellos, que se destinaron para una futura plazoleta pequeña, cuyo equipamiento no estuvo previsto en el proyecto. Cabe señalar que al momento de la observación directa, el predio en cuestión no había sufrido ningún tipo de intervención y se encontraban con malezas y en estado de abandono.

En relación a la red vehicular y peatonal del pequeño conjunto, sólo dos de las calles que rodean la manzana fueron abiertas con el proyecto. La otra calle que da a la ex traza del ferrocarril no había sido abierta al tránsito vehicular y en el momento de la visita de campo era utilizada solo como una precaria red peatonal de acceso al barrio desde la Av. Nicolás Rojas Acosta. (Ver Grafico 37. Pág. 248). La calle Alice Le Saige –abierta y enripiada con anterioridad a la intervención del programa como parte del proyecto del conjunto habitacional adyacente- brindaba la mejor accesibilidad al pequeño conjunto. La red peatonal del proyecto consistió en una senda perimetral de cemento de 0,60 m de ancho que bordea en su totalidad a la manzana, pero no contempló la resolución de los cruces en las esquinas.

Los desagües pluviales fueron resueltos a cielo abierto mediante cunetas de tierra y los desagües cloacales, como fue señalado, fueron resueltos domiciliariamente con sistemas individuales, mediante una cámara séptica y un pozo negro en cada lote.

El proyecto incluyó la extensión de la red eléctrica con la colocación de un pilar para la bajada y el medidor de luz en cada lote. También contempló la colocación de artefactos para el alumbrado público, aunque en cantidad insuficiente. El proyecto no incluyó la forestación del espacio público.

En resumen, valorando el conjunto de aspectos de las soluciones urbano-ambientales del proyecto y considerando además que progresivamente pudieran ser completados en el tiempo, puede destacarse como favorables la concepción general de ayudar a descomprimir el asentamiento con el fin de lograr aperturas de calles públicas en su interior y de localizar a la población relocalizada en las proximidades. El desarrollo de una nueva manzana próxima contribuyó a la ocupación de terrenos vacantes en un área ya poblada y provista de algunas redes de infraestructuras y equipamientos mínimos, ayudando a consolidar el área y a aprovechar las capacidades ociosas del sector. La ejecución de este pequeño conjunto contribuyó a crear condiciones urbanas mínimas que garantizan la posibilidad de arribar progresivamente a una situación meta satisfactoria (lotes y manzana regulares, con posibilidad de apertura de calles, con infraestructura básica, en cotas no inundables, en un área servida por distintos equipamientos), localizada en proximidad al asentamiento de origen, lo que contribuyó a consolidar una situación urbana básica, sin riesgos ambientales y sin afectar el arraigo y las redes sociales preexistentes.

Sin embargo, cuantitativamente estas soluciones habitacionales no implicaron un cambio relevante para el asentamiento original. No modificaron las condiciones urbano-ambientales generales donde residen la mayor parte de los hogares. Resultó negativa la ejecución de las cinco soluciones habitacionales dentro del mismo asentamiento sin haberse realizado previamente ninguna acción tendiente a revertir las condiciones críticas existentes. Las viviendas construidas dentro del asentamiento sientan además un precedente negativo de consolidación habitacional en un marco urbano ambiental inadmisibles por los riesgos que supone la inaccesibilidad, la no regularización urbana y dominial previa, el mantenimiento de extensiones provisionales y precarias de agua, la presencia de focos contaminantes, la no resolución previa de desagües pluviales, etc.

También resultaron negativos los criterios de las soluciones implementadas en la nueva manzana, ya que se previó la apertura de las cuatro calles de borde, pero no llegaron a plasmarse totalmente, tampoco se garantizó la continuidad básica de calzadas y aceras, no se tuvo en cuenta una mejor localización para la reserva del espacio verde, para su integración con el espacio público del entorno, ni se propició desde el punto de vista social ningún mecanismo de apropiación colectiva barrial para su equipamiento y cuidado. Finalmente, fueron muy pobres todos los estándares urbanísticos implementados.

En la dimensión habitacional, el Convenio Marco del programa no estableció requisitos en relación de tamaño, calidad, tecnología o las infraestructuras que debían contar las unidades habitacionales, fijando solamente un monto económico que no debía superarse. Si bien, como ya fue señalado, la SSDUV propuso un prototipo modelo -ajustado a los valores económicos predefinidos- no proscribía la formulación de otras alternativas a cargo de las jurisdicciones responsables de la implementación local del programa. En el caso del Vargas II, tal como pudo saberse, los técnicos de la representación de la CCC local – ante la manifestación de inconformidad de los beneficiarios en relación al prototipo oficial- propusieron cuatro prototipos alternativos<sup>95</sup>, que en cierta medida favorecieron la adaptación de las viviendas al medio local y abrieron ciertos espacios de participación “restringida” no previstos inicialmente en la letra escrita del programa, en la medida que los hogares destinatarios pudieron elegir entre las opciones mencionadas. Otra de las innovaciones introducidas por la CCC local, estuvo referida a la tecnología de materialización de las viviendas, proponiendo dos alternativas: tradicional y con estructura de madera quebracho<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup>Estos diseños fueron acordes con las exigencias de superficies, niveles de terminación y posibilidades de crecimiento del prototipo de vivienda de la SSDUYV y lograron menores costos de materiales.

<sup>96</sup>Se trata de un sistema constructivo desarrollado por profesionales pertenecientes al movimiento, basado en estructuras independientes de madera que permitieron montar

P: *“El modelo que lo armó nuestro equipo técnico, los arquitectos que estuvieron en ese entonces, nuestro desafío fue hacer el modelo de metros cuadrados que a nosotros nos parecía, no queríamos un AIPO, un FOCO<sup>97</sup>, y se aceptó fue llamado VIVIENDA POPULAR, elegido el modelo por el propietario (...)”*. (Entrevista Grupo focal. P. Beneficiario de vivienda en el marco del proyecto, integrante de la CCC, 2010).

En el caso de las 16 viviendas agrupadas, en general pudo observarse que las viviendas fueron resueltas mediante la adopción de un prototipo en forma de “L”, y que las mismas fueron dispuestas de manera que cada par de viviendas comparte entre sí medianeras. De acuerdo a los técnicos y beneficiarios consultados, la elección de este diseño contribuía a la introducción de variaciones en la secuencia lineal de las viviendas, lo cual suponía una plusvalía en el conjunto. En relación a la tecnología utilizada, predominó la elección de la tecnología tradicional por sobre la alternativa, diseñada y promovida por el equipo de profesionales integrante de la CCC local.

P: *“(...) acá la mayoría son L, porque después para agrandar mas son menos gastos, con dos pared ya esta, a todos se les pregunto qué prototipo querían (...) los arquitectos iban con el libro con los modelos de casas, yo le acompañe al arquitecto, a cada uno se les mostró para que elijan (...)”*. (Entrevista Grupo focal. P. Beneficiario de vivienda en el marco del proyecto, integrante de la CCC, 2010).

P: *“(...) de madera muchos no querían, porque es una zona muy baja y se junta agua y la gente como que tenía miedo que se le pudra la madera, fue casi todo materiales nomás (...)”*. (Entrevista Grupo focal. P. Beneficiario de vivienda en el marco del proyecto, integrante de la CCC, 2010).

En relación a la participación de los beneficiarios en la elección del prototipo y la tecnología de materialización de las viviendas, se valora positivamente la voluntad de la CCC local de permitir instancias de decisión a cargo de los hogares y sobre todo la no imposición de la tecnología de

---

primero los techos y luego realizar los muros de cerramiento e interiores protegidos de las inclemencias.

<sup>97</sup> Programas provinciales que contaban con prototipos habitacionales.

materialización de la vivienda. Estudios previos de evaluación de acciones habitacionales de mejoramiento barrial con tecnologías alterativas implementadas en el área de estudio (Romagnoli, 2005), dieron cuenta del alto rechazo y estigmatización que su implementación produce en los destinatarios.

En el pequeño conjunto de dieciséis viviendas agrupadas, fueron emplazadas a lo largo en el centro de cada lote, dejando un retiro de frente igual al patio de atrás. La obra no incluyó la materialización de los límites entre lotes, de manera que como pudo observarse, los mismos fueron construidos con posterioridad por los propios vecinos (con materiales precarios, plantas y arbustos). En relación a la infraestructura de las unidades habitacionales, las viviendas fueron resueltas con sistemas independientes de cámara séptica y pozo negro. La falta de mantenimiento de este sistema afectaba en el momento del estudio de campo las condiciones urbano-ambientales del barrio, ya que varios pozos negros estaban colapsados y vertían aguas negras a los desagües pluviales a cielo abierto del espacio público, tal como fue señalado por los informantes clave.

E: *¿hay cloaca en el barrio?*

P: *“no, no hay cloaca, no llegamos a conseguir eso, tenemos pozos negros”.*

E: *¿Y el pozo funciona bien?*

P: *“y no tanto vio porque la parte baja del barrio, se inunda y se inunda, y empieza a salir agua de todos lados, del pozo negro inclusive (...)”.* (Entrevista Grupo focal. P. Beneficiario de vivienda en el marco del proyecto, integrante de la CCC, 2010).

En relación a la libertad otorgada a las jurisdicciones y a las organizaciones sociales para tomar decisiones sobre el diseño de las unidades habitacionales a ejecutar, resulta valorable la capacidad que tuvo la organización social CCC para realizar y ofrecer alternativas de diseño a los destinatarios y también que la SSDUV haya tenido la apertura de aprobar estas propuestas; sin embargo, es criticable que el programa no haya podido implementar el

financiamiento previsto para estos trabajos técnicos contemplado en los marcos normativos<sup>98</sup>, o al menos haya exigido a los institutos provinciales de vivienda y a los municipios la elaboración de alternativas de diseños ajustables a las realidades locales y a las necesidades de los destinatarios, tal como fue relatado por los informantes clave.

Sin dudas esta mínima reinterpretación en la dimensión habitacional, a partir del reemplazo del prototipo modelo provisto por la SSDUV en el marco del PFEH por 4 propuestas alternativas desarrolladas por la CCC local, producida en el caso del Vargas II, debe considerarse un avance en relación a los otros proyectos analizados en esta investigación que tal como se ha visto replicaron los prototipos genéricos elaborados por el Estado Nacional. Sin embargo, resultó negativo que esta cuestión haya podido darse solamente por la buena voluntad del cuadro de profesionales de la arquitectura que militaban activamente en la CCC local y como consecuencia del incumplimiento de lo establecido en el marco normativo del programa y de las funciones conferidas al Municipio.

Tal como pudo saberse, en el caso concreto de la organización local CCC involucrada en el Vargas II, la misma contaba entre sus cuadros con arquitectos comprometidos con la problemática del hábitat social, que se hicieron cargo del proyecto de las viviendas. Como fue señalado precedentemente, si bien el PFEH contaba con un prototipo modelo, no obligaba a las jurisdicciones locales a replicar los mismos acríticamente, sino que dejaba abierta la posibilidad de realizar propuestas más adecuadas a las necesidades particulares de los hogares beneficiarios, siempre y cuando no se superasen los montos tope asignados por unidad habitacional. En este marco los profesionales integrantes de la CCC local propusieron cuatro

---

<sup>98</sup> En la cláusula quinta del Convenio Marco celebrado entre el Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios de la Nación, provincias y municipios se establecía la responsabilidad del Municipio de elaborar el proyecto urbano y el de las viviendas y en el Convenio Específico – en el marco del cual se ejecutó el proyecto Vargas II- firmado entre el citado Ministerio, el IPDUV y la Municipalidad de la ciudad de Resistencia, se señaló la cláusula segunda que la SSDUV financiaría los honorarios profesionales para la elaboración de los proyectos de viviendas necesarios.

prototipos, a pesar de que el costo de dichos proyectos no fue contemplado, tal como fue señalado por los informantes.

*G: “nosotros le propusimos a la gente 4 prototipos, que teníamos por ahí, porque ellos no querían hacer el prototipo que venía con el programa (...) ese prototipo era un desastre, una cosa genérica, pero ese prototipo era el que construyeron en todo el país, excepto nosotros y los de Tucumán nadie más modificaron, nadie más cambio, todos empezaron a construir este, quedo, era muy chiquito, bueno la gente nos dijo: mira este no queremos hacer, queremos hacer algo que ustedes nos digan (...) bueno a nosotros no nos pagan el proyecto, bueno entonces como podemos hacer, bueno nosotros les vamos a proponer algunos prototipos mejores que este (...)”.* (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

En relación a la dimensión económica, en acuerdo con lo establecido por el programa a nivel nacional, las soluciones habitacionales debían ser construidas por cooperativas de trabajo, que podían estar conformadas por los propios destinatarios de las viviendas. Esto permitiría al menos en teoría integrar parcial y simultáneamente en las soluciones, respuestas a las necesidades habitacionales y laborales de los destinatarios, aunque cabe señalar que en el caso de la implementación de esta acción programática en el Vargas II, esta integración no fue propiciada por los organismos involucrados (IPDUV y Municipalidad de Resistencia) ni llevada a la práctica por la CCC local, quien en definitiva fue quien terminó asumiendo la responsabilidad de la selección de los destinatarios, tal como pudo saberse.

También el programa previó la capacitación de los cooperativistas con la perspectiva de que dichas organizaciones se extendieran en el tiempo. Sin embargo, en el caso de las cooperativas conformadas por la CCC local en general y las 4 cooperativas que participaron directamente de la ejecución del proyecto estudiado en profundidad, el funcionamiento de las mismas no resultó sustentable en lo operativo, porque de acuerdo a los señalamientos

de las fuentes consultadas la continuidad de trabajo no estuvo garantizada una vez concluido el proyecto.

E: *¿Las cooperativas continuaron trabajando cuando finalizó el proyecto?*

G: *“No, de las 16 cooperativas que armamos con el movimiento, la mayoría, te diría que todas se disolvieron, la verdad que no sé por qué se disolvieron, supongo que porque no tuvieron más continuidad de obra, en particular las del Vargas II se disolvieron, además porque ahí hubo problemas entre los delegados y se terminó dividiendo el movimiento (...)”.* (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

Al problema de la discontinuidad laboral señalado por los informantes, se sumo además el incremento de la demanda de mano de obra en la industria de la construcción, como consecuencia del lanzamiento de los otros programas de la Política Federal de Viviendas, cuya capacidad operativa (ampliamente superior al PFEH) y modalidad de implementación a través de empresas constructoras generó un impacto negativo en la estabilidad del emergente sistema de cooperativas recientemente gestado. De acuerdo a las fuentes consultadas las condiciones laborales de los cooperativistas resultaron inferiores a las ofertadas simultáneamente por las empresas constructoras, cuestión por la cual, ante el aumento de la demanda, los integrantes más capacitados de las cooperativas fueron cooptados por dichas empresas.

C: *“Al poco tiempo, a los 3 o 4 meses de iniciada la obra a los 6 a 9 meses de largado el programa, largaron los otros programas, largaron el solidaridad habitacional, y el construcción de viviendas y el mejor vivir, acá tengo una tabla que esta buena en el tiempo, estos eran los programas de construcción que había al momento que estamos hablando, fines del 2004, tenías FONAVI que todavía existe con mucho menor monto, PROMEBA, Mejor Vivir, Emergencia Habitacional, PROPASA, Solidaridad Habitacional, Construcción de Vivienda I y este Emergencia, cada monto, cantidad de soluciones, pero el monto era 5.900 millones y vos tenias Emergencia Habitacional 124 millones,*



*Solidaridad 300 millones, era el doble, acá en el Chaco el que tiene más impacto dentro de la salida de concurso de programas fue el Mejor Vivir (...) aparte de eso el Instituto de Vivienda tenía toda su concentración puesta en los otros programas (...) Emergencia Habitacional era el 2% del total, nada imagináte (...) al principio de la política federal larga solo este (el Programa Federal de Emergencia Habitacional), 3 o 4 meses después largan el Mejor Vivir, con el Construcción de Viviendas, todo simultaneo, la demanda del sector y los montos esos te comían los obreros, de 7000 obreros desocupados inicialmente, en menos de un año faltaban obreros, que nos paso, se nos escaparon, se nos desgrano todo, nosotros tuvimos un problema terrible (...)*". (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

A partir de los señalamientos de los actores consultados, fue la CCC, quien a través del despliegue de sus recursos y estrategias logró mejorar el ingreso de los obreros cooperativistas.

*G: "(...) con el tema de los obreros que fue algo que motivo que iniciemos una lucha y pidamos aumento, pasaron de 20 a 25 mil, pero fueron meses de lucha, conseguimos los \$25 mil que ya fue tarde cuando se consiguió los \$5000, entonces hubo para mejorarle a los obreros, \$400 a \$650 o \$700, pero ya los obreros en aquel entonces estaban ganando \$900 a \$1000 en las empresas privadas, había una brecha todavía pero algunos venían a trabajar acá por condiciones políticas, se los convencía por afinidad (...)".* (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

Otro aspecto crítico fue el de la implementación de la capacitación de las cooperativas, que a pesar de haber sido contemplado en la letra escrita del programa tal como fue señalado precedentemente, la intervención del INAES (responsable de la capacitación de acuerdo a lo establecido por los instrumentos normativos del PFEH) en el caso de la provincia del Chaco resultó muy limitada, de acuerdo a las fuentes consultadas.

*G: "(...) el INAES tuvo una participación muy elemental, muy limitada, vinieron una vez, mejor dicho vinieron algunos del INAES y algunos del Ministerio de Desarrollo Social. El INAES la verdad que desligó toda su responsabilidad en la Dirección de Cooperativas de acá de la*

*provincia, que era con la cual nos manejábamos nosotros. Ellos otorgaron la matriculación, creo que dos delegadas del Estado Nacional, por eso se otorga acá las matrículas (...) pero las capacitaciones nunca se hicieron (...)*". (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

A pesar de estos hechos, tanto los cooperativistas como los integrantes de la CCC local, ponderaron de manera positiva la capacitación que obtuvieron en la experiencia desarrollada en el caso de estudio, atribuyendo dicho logro al esfuerzo de la organización social.

L: *"En realidad las cooperativas fueron para capacitar a los compañeros, porque ellos entraron sin saber lo que era, y me incluyo porque yo aprendí empecé de ayudante, aprendí a levantar una pared, los compañeros nos enseñaban, había mujeres ayudantes (...)"* (Entrevista Grupo focal. L. Beneficiaria del proyecto, integrante de la CCC, 2010).

E: *¿Vos pensás que tuvo un impacto educativo?*

G: *"Sí sí totalmente, la gente, en todo sentido, el trabajo de las cooperativas fue de mucha capacitación (...) era un grupo chico que habían dejado su formación en la secundaria, o sea, entre uno que tenía primaria completa y uno de segundo año de secundaria, nosotros le agarramos al de segundo año y le dijimos lleva los papeles, y el tipo empezó a llevar contablemente los papeles, y empezó a hacerlo (...)"*. (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

Otro aspecto negativo fue la modalidad de articulación del estado nacional con los movimientos sociales, devenidos - a través de la puesta en marcha de esta acción programática- en organizaciones sociales productivas, de acuerdo a lo que señalaron los actores involucrados.

G: *"(...) a cada organización les pedían cosas distintas, a nosotros nos pidieron saneado el tema de dominio para arrancar, después nos enteramos que a otras organizaciones no le pidieron (...) trataban de quebrarnos todo el tiempo, para quitarnos fuerza (...)"*.(Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

G:“(…) el coordinador nuestro va a Bs As a una reunión, por otro tema, y ahí escucha que a la municipalidad de no sé qué lugar le dieron los cinco mil pesos, que había un decreto de noviembre del 2004, imagínate nosotros habíamos pedido aumento en marzo del 2005 y nos dijeron que no, y este decreto era de 6 meses antes, o sea a otros le dieron y a nosotros no, al grupo que estaba ahí en esa reunión, que era el grupo de Delía, de Castells (líder del movimiento MIJD99) y nosotros, la CCC. A los tres no nos habían querido dar, no entendíamos porque (…) ahí nomás hicimos una reunión nacional le llamamos a todo el mundo, nos juntamos y le caemos, ahí se entero el Gordo Delía (líder del movimiento FTVI00) que abrió los ojos así, Rojo (funcionario nacional): vos me estas tomando el pelo le decía, en la reunión que estábamos todos en el Correo Central, y le decía: a vos que te pasa vos te crees que me vas a cagar a mi, le diste a este le diste al otro y a nosotros no nos das, vos sos un reventado, terminó la reunión nos fuimos con la promesa de que la plata se iba a acreditar en las cuentas (…) no se querían ir, yo quiero que el que está en el Banco me llame, tenés tiempo hasta las 11.30 que deposite la cuenta (…) vos dirás son unos patoteros, unos mafiosos, pero era la única forma de conseguir las cosas (…)”. (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

Cabe recordar, que tal como pudo reconstruirse en el análisis del primer momento de configuración de las necesidades habitacionales del caso estudiado en profundidad, las organizaciones sociales que habían logrado proyectarse políticamente y politizar exitosamente su necesidad habitacional, consiguieron romper ciertos enclaves despolitizadores tradicionales a través de la fuerza que había adquirido su demanda, a partir de estrategias de alianza entre organizaciones sociales en base a una serie de intereses comunes. Si bien varios autores han señalado al “*fenómeno piquetero*” como la última expresión organizativa de los sectores populares en la Argentina de fines de siglo XX (Iglesias, 2012; Svampa, 2008; Svampa y Pereyra, 2003), cabe destacar que el espacio político que aglutinaba las organizaciones piqueteras – entre ellas la CCC- nunca fue homogéneo y en su interior coexistían organizaciones que se nutrieron de culturas políticas diversas e inclusive contrapuestas. (Iglesias, 2012). En un

---

<sup>99</sup>Movimiento independiente de jubilados y pensionados. Organización política y social Argentina, creada en 1999, liderada por Raúl Castells y su esposa Nina Pelozo.

<sup>100</sup>Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat. Organización política y social que agrupaba a desocupados, creada en la década del '90 y conducida por Luis D'Elía, integrada a la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA).

contexto inicial, las organizaciones habían sido -como integrantes de un movimiento social más amplio -interpelados de formas que promovían la identificación colectiva y la adquisición de poder. Sin embargo, tal como fue evidenciado, en el transcurso de los momentos subsiguientes del proceso de configuración de las necesidades, el estado social a través de las modalidades de negociación y articulación individualizante implementadas durante la ejecución del programa, contribuyó a debilitar y fragmentar la identidad “piquetera” que habían logrado constituir incipientemente las organizaciones sociales.

Cabe destacar además que las dificultades de acumulación política de las organizaciones piqueteras, tal como ha sido señalado por Iglesias (2012), no se debe solamente a su accionar en la órbita estatal, sino principalmente al tipo de vínculo que el gobierno estableció con ellas. En este sentido, es preciso señalar que en el marco de esta acción programática en particular el gobierno no privilegió la creación de espacios institucionales para que estas organizaciones piqueteras se integrasen desde su identidad forjada (Iglesias, 2012), más bien, se ha inclinado por canjear la gestión de algunos programas - como el caso del PFEH- a cambio de su apoyo incondicional.

En este contexto de fuertes estrategias reprivatizadoras por parte de los actores estatales del nivel nacional y local -a través del incumplimiento de funciones conferidas y asumidas en los instrumentos normativos que encuadraron el proyecto estudiado en profundidad - como así de los actores de la industria de la construcción -quienes presionaron por el lanzamiento de los otros programas habitacionales bajo la modalidad históricamente hegemónica de ejecución a través de empresas constructoras- y la forma descripta del estado social de interpelar a las organizaciones sociales que habían adherido al PFEH, las mismas se vieron obligados a desplegar estrategias de resistencia a la lógica administrativa del estado social (Fraser, 1986), a través de recursos de presión política tanto asociativos como individuales, en virtud de evitar el fracaso de esta acción programática.

G: “(...) de todas las cooperativas se formaban federaciones provinciales, acá en Chaco, también se formó una en Tucumán otra en Jujuy otra, en la provincia de Buenos Aires y en Misiones también había, en los 5 lugares había cooperativas y después se armaba una confederación con las cinco federaciones, una confederación de cooperativas que tenía nombre y apellido, el número de la matrícula, funcionaba, tenía sede, todo. Con esa confederación se iba a hablar a la Nación y se coordinaba con los otros destinatarios para ir trabajando juntos con el FTV, con el Castells, los otros movimientos involucrados, sólo así se lograron muchas cosas (...)” .(Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

Tal como fue expresado por los informantes clave, a pesar de que el esquema organizativo de la CCC preveía la designación de un coordinador por cada provincia participante del programa -que en su carácter tenía la delegación de representar los intereses de la organización con el nivel jurisdiccional nacional para la instrumentación del programa y los proyectos específicos- en el contexto descrito, esta estructura no resultó suficiente y durante el proceso debió constituirse la Federación Provincial de Cooperativas del Chaco, que a nivel nacional conformaba la Confederación Nacional de Cooperativas, con el objetivo de canalizar las articulaciones y negociaciones con la SSDUV. Paradójicamente la consolidación de estos espacios, no previstos inicialmente en los instrumentos normativos del programa, como estrategia de las organizaciones sociales en respuesta a la lógica administrativa del estado social y a las acciones de reprivatización de actores estatales y privados, podría interpretarse como un avance en relación al principio del asociativismo promovido originalmente por el espíritu de esta acción programática.

En relación a la consideración de la dimensión económica de los destinatarios de las viviendas, en el diseño de su unidad habitacional, cabe señalar, que a diferencia de lo ocurrido en otros proyectos analizados -como por ejemplo el barrio Chellyyí del PFSH- los técnicos de la organización social promotora (CCC) trataron de contemplar en la elaboración del proyecto las necesidades derivadas de las actividades económicas de

subsistencia que los destinatarios realizaban en sus viviendas, adecuando las soluciones habitacionales a sus formas de vida. Es destacable el esfuerzo técnico realizado en este sentido y también la flexibilidad y apertura de la SSDUV para aceptar las alternativas propuestas dentro de las superficies, calidad de terminación y montos previstos en el prototipo oficial.

G: *“(...) todas las actividades productivas se contemplaron desde el punto de vista físico, la construcción de la casa que albergue esa actividad o que no impida su desarrollo o que permita desarrollo posterior. Por ejemplo, había varios carreros en Vargas II, entonces la casa hubo que acomodarla donde el tipo guardaba el carro y donde tenía su movimiento de carro”.* (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

C: *“(...) donde había algo productivo interno en el lote lo contemplábamos, había un tipo que era panadero que el tipo en realidad tenía un despacho de pan y se le acomodó toda la vivienda para que la persona mantenga su despacho de pan, su horno de pan (...)”.* (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

En cuanto a los objetivos vinculados a la capitalización de la propiedad de la vivienda de los hogares destinatarios, que pudieron interpretarse a partir de la reconstrucción de los supuestos teóricos que fundamentaron la formulación de esta acción programática, cabe señalar que los mismos no fueron cumplimentados en la instancia de implementación de los proyectos, en el caso particular del Vargas II. Al momento de realización de este trabajo de campo, los beneficiarios de las viviendas no contaban con los títulos de propiedad de las mismas. Este hecho no es inédito en la política habitacional provincial, por el contrario, como ya ha sido señalado, es resultado de una práctica habitual de los organismos provinciales responsables de la resolución final de las tramitaciones necesarias para el otorgamiento de la propiedad plena y definitiva a los destinatarios. De acuerdo a las fuentes consultadas -a pesar de que a través de la firma del Convenio Específico para la implementación del PFEH en el Vargas II , el IPDUV asumía las responsabilidades de adjudicar las viviendas a partir de

las propuestas del Municipio y de instrumentar el recupero a cargo de los destinatarios para su reinversión- a pesar de haber transcurridos más de cinco años de la finalización de las viviendas al momento de la realización del trabajo de campo de esta investigación, los hogares contaban solamente con un documento que le otorgaba una tenencia precaria de las unidades habitacionales.

*L:“(...) estamos en trámite todavía con los papeles definitivos de las viviendas que dicen que van a estar hipotecadas, eso por un lado es malo y por el otro bueno, porque una vez que nos dan el papel vamos a tener que pagar, hasta ahora no pagamos nada, porque no tenemos ningún papel (...)”.* (Entrevista Grupo focal. L. Beneficiaria de vivienda en el marco del proyecto, integrante de la CCC, 2010).

A pesar de esta situación precaria de tenencia de las viviendas, los hogares del pequeño conjunto de 16 viviendas agrupadas fueron introducidos a la dinámica de mantenimiento de una vivienda urbana moderna, en el sentido que a partir del proyecto fueron reconocidos como contribuyentes de los impuestos municipales correspondientes a un área urbanizada de la ciudad de Resistencia y como clientes de las empresas provinciales de servicios de agua y energía eléctrica: SAMEEP y SECHEEP respectivamente. Más crítica resultó la situación particular de los hogares destinatarios de las 5 unidades habitacionales construidas de manera aislada dentro del asentamiento original, ya que los mismos se vieron obligados, a pesar de contar con las viviendas nuevas, de continuar con la modalidad de provisión de agua y energía eléctrica a través de conexiones clandestinas y precarias.

No puede dejar de señalarse que esta incorporación parcial de los beneficiarios de las unidades habitacionales (no abarco al universo de los hogares destinatarios de las viviendas) al mantenimiento de la vivienda, no estuvo acompañado por acciones que contribuyeran a mejorar sus condiciones económicas de manera que pudiesen afrontar los nuevos gastos mencionados, sobre todo considerando que en el caso del Vargas II

estudiado en profundidad los destinatarios de las viviendas no fueron a su vez destinatarios de los puestos de empleo generados por las cooperativas en el marco de esta acción programática. Sumado a esto, la fragmentación de la solución generó tensiones entre los vecinos, en relación a la inequidad y arbitrariedad que representó que sólo parte de los destinatarios estuvieran obligados a asumir estos costos.

Para la dimensión social, el programa contempló, como uno de los satisfactores principales, la formalización laboral de los cooperativistas, que hasta entonces habían sido desocupados que contaban con subsidios precarios de desempleo del PJYJHD o trabajaban en la informalidad, intencionalidad que se valora de manera altamente positiva, desde una perspectiva que brega por la comprensión de la complejidad del problema habitacional de los hogares en situación de pobreza. Sin embargo, a diferencia de la condición laboral de los empleados formales de la industria de la construcción, se propuso que los cooperativistas fueran incorporados al régimen de prestadores de servicios autónomos, lo cual requería la inscripción de los mismos ante la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y el pago regular del impuesto del monotributo, que los habilitaba a recibir ciertos beneficios sociales, tales como cobertura de salud y futura jubilación.

Tal como pudo saberse, este sistema resultó de difícil implementación en la práctica ante las dificultades de los cooperativistas para cumplimentar los requisitos de la AFIP para registrarse como monotributistas. De acuerdo a las fuentes consultadas, fueron las organizaciones sociales, a través de estrategias de resistencia a la lógica administrativa impuesta por el estado social a través de las instituciones involucradas en esta acción programática ya analizadas, quienes plantearon esta problemática a nivel nacional y lograron una reinterpretación de los satisfactores previstos en esta dimensión.



G: “... este programa lo largaron antes de que salga la ley por la cual modificaban el monotributo y por la cual creaban el Registro Nacional de Efectores Sociales, que funciona muy bien ahora. En su momento lo primero que apareció fue el tema del monotributo, porque los obreros tenían que facturar. Era una locura, tenían que hacerse monotributistas, yo te estoy hablando de 13 cooperativas con 16 obreros cada una a cargo de la CCC acá en el Chaco. Las organizaciones sociales: el MTV, la Corriente, Castels y compañía fuimos los que planteamos que tenía que haber un trato diferente, entonces ahí apareció la idea de cambiar el monotributo primero y se hizo en varias escalas, una de ellas la del monotributista social que pagaba de acuerdo con lo que se facturaba, no facturabas no pagabas, y era un aporte del 4 al 5 % lo que pagaba. Después fue entonces, a partir de nuestro cuestionamiento, que apareció el tema este del Registro Nacional de los Efectores Sociales, lo propuso la gente que estaba en desarrollo social, sugirió, armamos una cosa así, todos los que entran por ahí van a tener planes diferenciados (...) pero tardaron un año en reglamentar la Ley del Monotributo Social, tuvimos que pelear para todo esto (...)”. (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

Si bien resulta valorable la capacidad de las organizaciones sociales que participaron de esta acción programática de incidir en el proceso de la política a partir del reconocimiento de la inadecuación de un determinado satisfactor predefinido, y por otra parte, la apertura y flexibilidad que tuvieron los actores estatales del nivel nacional involucrados para resolver sobre la marcha la cuestión particular del monotributo, no puede dejar de señalarse que en el caso del proyecto analizado la no previsión inicial y los desajustes producidos luego de la puesta en vigencia de estos acuerdos impactaron de manera negativa en el proceso de consolidación de las cooperativas como empresas sociales.

En relación a la promoción de la organización social de los destinatarios como uno de los fundamentos de la letra escrita del programa, cabe señalar que a nivel de la implementación de los proyectos, al menos en el caso de los que se ejecutaron en la provincia del Chaco a través de la CCC local y particularmente en el Vargas II, esta organización solo fue incentivada en el caso de los beneficiarios de empleo, no así en el caso de los destinatarios de

las viviendas y menos aún en los vecinos del asentamiento, tal como ha sido expuesto precedentemente.

Al no contar las instituciones estatales a cargo del proyecto (IPDUV y Municipalidad de Resistencia) con mecanismos e instrumentos que contemplasen la participación de los destinatarios y vecinos del asentamiento - a excepción de la citada Comisión Municipal de Contralor Social de la Vivienda prevista por ley que contemplaba la participación de un representante de las organizaciones vecinales y que finalmente nunca se instrumentó en la Provincia- la misma estuvo sujeta al enfoque que la CCC decidió darle al proyecto. En relación a esto, las fuentes consultadas señalaron lo siguiente:

G: *“(...) fue un proyecto con una participación restringida en las medidas de las posibilidades que teníamos”*. (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

L: *“(...) para nosotros los del movimiento, no fue nada fácil, a veces nos tocaba 2 o 3 días por el tema de la tierra, teníamos que andar 3 días por ahí, porque como dice la compañera acá si vos no salís a la calle, nadie te trae nada a tu casa y nosotros estábamos con que queríamos las viviendas que queríamos el trabajo (...) únicamente haciendo movilización conseguís las cosas, para los demás vecinos fue fácil, los que no eran del movimiento, ellos son de esperar nomás viste, nosotros fuimos los que peleamos por todo el barrio, eso no lo entienden los vecinos, y claro si les preguntas a ellos te van a decir que nosotros nos repartimos entre nosotros 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).

P: *“(...) Nosotros empezamos con unas reuniones, venían los del Plan Tierra (Programa Provincial) a contarnos como venía la mano, nosotros invitábamos a todos los vecinos del barrio, se les convocaba para que nos acompañen para apurar los trámites por lo de las viviendas porque acá nadie tiene ni un papel todavía, ese provisorio nomás tenemos, entonces se les invitaba a la gente que nos acompañen a las movilizaciones para agilizar los trámites, alguna gente se sumo a la lucha (...) después cuando conseguimos los terrenos, que nos iban a dar las viviendas, hubo todo un desastre “que porque a mí no, que porque a él sí (...)”*. (Entrevista grupo focal. P., integrante de la CCC local y cooperativista del proyecto Vargas II, 2010).

El poco reconocimiento por parte de los otros actores involucrados de la organización vecinal existente tampoco colaboro con la pretendida promoción de la organización social de los destinatarios de las obras, sino que por el contrario generó mayor fragmentación entre los vecinos.

G: *“(...) la comisión vecinal era radical, pero estaban medio caídos, no tenían mucha actividad, pero los llamaron, y en todas las asambleas del tema del barrio estaban ellos, los invitaban, venía la gente (...)”*. (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

Finalmente, en esta dimensión del problema, en cuanto a los equipamientos sociales de salud, educación, seguridad, recreación, etc., ni el programa ni el proyecto estudiado contemplaron o plantearon criterios de provisión o requisitos de cobertura de los mismos para la localización de las viviendas a ser construidas - con la salvedad de la reserva de espacio verde realizada señalada precedentemente- tampoco contemplaron campañas de promoción social en estos aspectos.

E: *¿Con relación a los problemas de salud o educación, ¿se hizo alguna capacitación o se relevó la situación de la gente para encarar alguna acción en este sentido?*

P: *“(...) no nos daba el tiempo como organización porque estábamos metidos en el tema de la cooperativa (...) no nos daba el tiempo para fijarnos lo de salud o la educación (...)”*. (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

En cuanto a la dimensión cultural, el programa, mediante articulación con el Ministerio de Desarrollo Social, contempló el seguimiento social de las acciones, mediante capacitación, promoción, registro y fiscalización de las organizaciones sociales y las cooperativas de trabajo. Sin embargo, en lo operativo esto se concretó muy parcialmente. En el proyecto Vargas II, de acuerdo a los señalamientos de las fuentes consultadas, oficialmente se

realizó muy poco de estos aspectos. Es importante destacar que desde el punto de vista teórico, el desarrollo del cooperativismo implica un cambio cultural importante, que modifica el carácter de las relaciones entre los trabajadores y de estos con los medios de producción, en la medida en que todos son responsables de los bienes y el funcionamiento de la organización, y deben basarse en la solidaridad y cooperación entre los integrantes para el logro de los resultados.

De modo que, tanto los requisitos y condicionantes impuestos por el estado social a las cooperativas sin el adecuado acompañamiento en fortalecimiento y capacitación, limitaron y en algunos casos -tal como ha sido puesto en evidencia en el proyecto estudiado en profundidad a través de los actores participantes- obstaculizaron e interrumpieron el proceso de consolidación del asociativismo a nivel local. En este contexto, resultó negativo que esta estrategia de fortalecimiento social, vinculada con una forma alternativa de trabajo, no adquiriese dinamismo en virtud de constituirse en el tiempo en un sector significativo de la economía local.

En el proyecto Vargas II, la capacidad tan acotada de intervención del proyecto señalada (atendió solo a 21 hogares de los 600 que conformaban el asentamiento original), entre otras estrategias de reprivatización analizadas previamente, generó rupturas y fragmentaciones de las redes sociales internas del barrio, que afectaron las relaciones entre vecinos y a la propia delegación barrial de la CCC, que se desmembró durante la implementación del proyecto en dos agrupaciones diferentes, como consecuencia de las disputas político-partidarias que generó este modo de intervención y la disputa por la distribución de los mínimos satisfactores en relación a la magnitud de la problemática de los hogares del asentamiento en cuestión.

Tampoco el programa ni el proyecto Vargas II contemplaron capacitación para la integración de los destinatarios a los nuevos hábitos de vida doméstica, de funcionamiento y de mantenimiento de las nuevas viviendas,

así como al relacionamiento de los destinatarios del nuevo conjunto habitacional (constituido por las 16 viviendas agrupadas) con los vecinos del nuevo entorno vecinal, por cierto, muy diferente del lugar de origen y propicio para el surgimiento de actitudes discriminatorias entre nuevos y viejos vecinos.

En el tratamiento de la dimensión política, a diferencia de los otros programas de la política federal de vivienda que contaron con mayores recursos y que fueron implementados a través de empresas constructoras, este programa promovió la participación de las organizaciones sociales de desocupados con el fin de que se reconvirtiesen a organizaciones productivas solidarias. Para esto fomentó a través del cooperativismo capacidades organizativas en la población destinataria, así como principios de solidaridad y esfuerzo propio para el acceso a la vivienda social, tanto, a través de la participación en las cooperativas de trabajo, como del reintegro de los fondos asignados, estableciendo la letra escrita del programa la obligatoriedad de los IPV de instrumentar el recupero de las viviendas a través de hipotecas a los destinatarios, quienes debían reintegrar mediante cuotas de muy bajo monto el valor de las viviendas y los terrenos.

Este requisito exigido a los destinatarios en relación al pago de las viviendas y los terrenos presenta coherencia con la intencionalidad teórica de esta acción programática de generación de las capacidades de reintegro de los hogares destinatarios a través de su integración al mercado laboral a partir de su incorporación a las cooperativas de trabajo. Sin embargo, tal como ha sido señalado, en el caso de la implementación del PFEH en el Chaco y particularmente en el caso estudiado en profundidad, esta cuestión no estuvo garantizada, ya que en consonancia con la estrategia de selección de los destinatarios implementada por la CCC local, los destinatarios de viviendas no resultaron a su vez destinatarios de los puestos de trabajo.

Estas cuestiones impactaron negativamente en la capacidad de los hogares de asumir los costos del citado recupero – que de acuerdo a lo señalado precedentemente no se había instrumentado aún al momento de la realización del trabajo de campo de esta investigación- como así los costos referidos al pago de los servicios, tal como fue relatado. En este proyecto, al igual que en los otros analizados, los destinatarios de viviendas contaron con un sistema de tarifas sociales para los servicios públicos de agua potable y luz eléctrica, implementado por el gobierno provincial desde antes que se iniciara la Política Federal de Vivienda, consistente en una tarifa subsidiada para estos servicios y en mecanismos limitantes del consumo. Desde el marco interpretativo de esta investigación, esta forma de ayuda resulta válida solamente si es transitoria y se inscribe en una política más general de inclusión social, basada en la promoción del trabajo decente, como mecanismo de acceso a los derechos básicos de la ciudadanía y al uso pleno de los servicios públicos.

G: “(...) El programa Emergencia Habitacional exigía que se pague la factura por servicios. La tarifa social era una modalidad de la provincia, tenían que pagar su luz, agua y todo, los impuestos, muy barato, lo que estarían pagando ahora es \$20 una cosa así, no sé si están pagando, los medidores son los que pusimos acá de la provincia, esos medidores bloqueados, con consumo limitado que te dejan prender tres focos y una heladera, no puedes prender otra cosa (...)”. (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

Otro aspecto implícito en la formulación de esta acción programática en lo que respecta a la dimensión política, tiene que ver con la cuestionada intencionalidad del Estado de fortalecer políticamente a las organizaciones sociales, a través de su incorporación en la gestión de ciertos programas, entre ellos el PFEH (Iglesias, 2012), cuestión que ya fue analizada precedentemente.

Sin embargo, en el transcurso de los momentos subsiguientes a la exitosa politización de las necesidades lograda por las organizaciones del arco piquetero -entre ellas la CCC- las estrategias reprivatizadoras desplegadas durante el proceso por los otros actores en disputa, impactaron negativamente en la incipiente configuración de una cierta “*identidad piquetera*” (Iglesias, 2012) e inclusive al interior de las organizaciones sociales, tal como sucedió en el caso de la CCC local, generando fuertes impugnaciones y rupturas.

En el caso concreto del proyecto estudiado en profundidad, tal fortalecimiento de la organización social de la CCC local actuante en el Vargas II no se dio, por el contrario, durante el proceso el movimiento se dividió, generándose una nueva organización: el Movimiento de Trabajadores Comunitarios- MTC. Al momento del trabajo de campo, ambas organizaciones tenían sede y realizaban actividades en el barrio.

P: “(...) en el proceso hubo conflictos y el movimiento se dividió, porque está el CCC que estamos nosotros y el MTC que armaron los que se fueron (...) la gente somos todos iguales a pesar de las banderas, son problemas entre dirigentes no tanto entre los vecinos, nosotros siempre vamos a estar con Charo que es nuestra dirigente (...) nosotros como CCC conseguimos más que ellos por ahí está la diferencia y la discordia”. (Entrevista Grupo Focal. P. Vecino del barrio e integrante de una de las cooperativas de trabajo del proyecto Vargas II, 2010).

Las excesivas responsabilidades que fueron asumidas por la CCC local, ante el incumplimiento de algunos compromisos a cargo de los actores estatales -tales como la definición del asentamiento a ser intervenido, la gestión de las 21 viviendas a ser construidas, la selección de los destinatarios de trabajo y de viviendas y las articulaciones y negociaciones a nivel nacional para adecuar algunos de los satisfactores prescritos a nivel nacional (creación del monotributo social e incremento de los honorarios de los obreros cooperativistas)- pueden interpretarse como una estrategia de la CCC local

de asumir un rol protagónico en el proceso de ensamblaje (en términos de Bardach, 1980), en virtud de evitar el fracaso del proyecto Vargas II en particular estas cuestiones fueron interpretadas por los actores de la CCC local como parte de estrategias reprivatizadoras desplegadas por el aparato estatal.

G: “(...) también era un instrumento político como son todas estas cosas de a quien le doy a quien no le doy como te abrocho como te cago, como jugaste, la CCC nunca fue kirchner siempre fue opositor, y también era, 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 y por lo tanto en ese sentido también tenía lo que le daban y no le daban, entendes, (...) pero yo creo que la cosa esta, repito lo que les dije, la virtud nuestra digamos, el desafío era que algo que era una bomba de tiempo no nos explote tanto como nos podría haber explotado, la verdad que no nos exploto tanto, terminaron las casas, otra gente no las terminaron tuvieron que terminar las provincias (...)”. (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

G: “(...) a los piqueteros los abusaron, todos se fueron al carajo, terminaron todos fracturados, reventados, las experiencias de todos los demás es terrible, yo te estoy contando algo que más o menos anduvo, la diferencia que los demás se agarraron todos a los tortazos, no anduvo ninguna, ninguna prospero (...) A nivel nacional te lo manejaban al tema, también era un instrumento político como son todas estas cosas de a quien le doy a quien no le doy como te abrocho como te cago, como jugaste, la CCC nunca fue kirchner siempre fue opositor, y también era, a pesar de todo lo que le dieron de todo lo que le arrancaron digamos nunca fue del gobierno y por lo tanto tuvo una posición opositora siempre y por lo tanto en ese sentido también tenía lo que le daban y no le daban, se entiende?, (...). En el fondo te digo que nos dieron una bomba de tiempo, el desafío era que no nos explote tanto como nos podría haber explotado (...)”. (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

G: “(...) 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 puedes rechazar la necesidad de la gente, el programa está planteado sobre la necesidad concreta de la gente de casa y trabajo. No podíamos decir que no ahora, tanto tiempo pidiendo laburo como íbamos a decir que no, teníamos que agarrar, agarrar con un guante para que te no te toque la mano porque era una mina lo que te estaban dando una granada, entonces tenías que hacer lo mejor posible para que eso se termine lo



*mejor posible (...) por eso aunque casi nos llevó la vida, lo hicimos lo mejor que pudimos, a un costo altísimo para nosotros (...)*”. (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

Los señalamientos de los actores, ponen en evidencia el reconocimiento por parte de la CCC local y de los cooperativistas que las políticas públicas son herramientas del Estado para la conformación, regulación, desestimación o legitimación de grupos sociales (Jobert, 2004). En particular esta acción programática se constituye en un claro ejemplo del doble rol de las políticas públicas, en tanto herramientas y acciones concretas que generan transformaciones en la realidad social. En este sentido, siguiendo a Iglesias (2012) podría interpretarse a la supuesta “neutralización” de las organizaciones piqueteras percibida por los actores involucrados, como parte de un proceso de transformación que operó en sus principios identitarios y políticos, producto de los cambios producidos en el contexto político y social y de políticas públicas específicas implementadas en el período de estudio. En este sentido la “lucha de los desocupados” como elemento nucleante y constitutivo, que había sido determinante en la instancia de politización de la necesidad habitacional de las organizaciones sociales, fue paulatinamente relegado de la dimensión identitaria de el movimiento piquetero, cobrando centralidad la inscripción de su accionar político en el mundo obrero (Iglesias, 2012: 149).

Este enfoque permitiría interpretar desde una valoración más positiva a la implementación del PFEH, en la medida que en un contexto político y social de cambios y de políticas públicas específicas ejecutadas en el período de estudio, avanzó en el cumplimiento de sus objetivos vinculados a la integración social de desocupados y beneficiarios de planes sociales a través de la conformación de las cooperativas de trabajo.

A modo de cierre provisional el análisis de los satisfactores provistos por el PFEH y el proyecto estudiado en profundidad, pueden hacerse algunas consideraciones.

En relación a los componentes de los satisfactores de acuerdo a las dimensiones consideradas básicas desde una perspectiva integral del hábitat, cabe hacer algunos señalamientos. Por un lado, en términos de Max Neff, Elizalde y Hoppenhayn (1986) puede mencionarse en base al análisis detallado de los satisfactores brindados por el PFEH en general y en el caso del barrio Vargas II en particular desarrollado precedentemente – a diferencia de lo acontecido en el caso del PFSH y el Barrio Chellily- que hubo una reinterpretación del tipo de satisfactores previstos en la letra escrita con los efectivamente implementados en proyecto estudiado en profundidad. Tal como fue evidenciado, la letra escrita de esta acción programática previó objetivamente la integración de satisfactores al menos en dos de las dimensiones analizadas (habitacional y económica) proveyendo soluciones en virtud de atender las necesidades de empleo y vivienda de los destinatarios del programa. Sin embargo, tal como fue analizado en la implementación local, los criterios y la modalidad de selección de los destinatarios a cargo de la CCC local, fragmento la solución y en virtud de lograr una mayor cobertura, los destinatarios de empleo devenidos en cooperativistas no fueron a su vez destinatarios de las soluciones habitacionales.

Sin dudas desde el marco interpretativo de esta investigación se pondera de manera positiva la incipiente intencionalidad del estado social de proveer a través de este programa “*satisfactores sinérgicos*” - que por la forma en que satisfacen una determinada necesidad estimulan y contribuyen a la satisfacción de otras necesidades (Max Neff, Elizalde y Hoppenhayn, 1986: 25-30)- en reemplazo de los “*satisfactores singulares*” característicos de los programas habitacionales fundados en la interpretación hegemónica de la “vivienda social pública”, orientados a satisfacer una sola necesidad siendo

neutros respecto a la satisfacción de otras necesidades. Sin embargo desde esta perspectiva, resultó negativo que en la implementación del proyecto, la CCC a cargo de la gestión del mismo, haya reinterpretado los satisfactores prescriptos e implementado finalmente “*satisfactores singulares*”, que no resultaron adecuados para abordar las necesidades habitacionales multidimensionales básicas de los hogares en situación de pobreza desde una perspectiva integral. Estos hogares, tal como fue señalado, presentan condiciones de vida determinadas por aspectos de variada naturaleza económica, social, cultural, ambiental, etc., tales como la educación, la salud, la marginación física, social y cultural, los riesgos ambientales, la inseguridad, los derechos civiles y políticos, las diferencias de géneros, edades y étnicas, e incluso sus formas subjetivas de percepción, etc. que requieren ser identificados y tratados relacionadamente como dimensiones de un mismo problema (Barreto y otros, 2014).

Otra cuestión significativa que se considera pertinente recuperar esta en relación a la letra escrita de esta acción programática. Si bien, tal como pudo saberse, este programa y el proyecto estudiado en profundidad, contaron con un marco normativo más completo (Convenio Marco y Convenio Específico) que el resto de las acciones programáticas analizadas en esta investigación, cabe señalar que algunas indefiniciones e imprecisiones impactaron negativamente en el proceso de implementación del programa, tal como pudo verse en el caso estudiado en profundidad. En relación a estas cuestiones, los actores involucrados en la implementación del proyecto realizaron algunos señalamientos.

G: *“El programa de Emergencia Habitacional del cual estamos hablando, la documentación era muy entelequial, no tenía entidad escrita, fue muy costoso lograr conseguir documentación escrita formal que regule el programa, estaba hecho de una manera que era de una ambigüedad, hablaba con los funcionarios, me decían unos lineamientos, hablaba con H (responsable de la CCC a nivel nacional) me decía otros lineamientos, si era yo me decían una cosa si iba otro le hablaban de otra manera, hasta que pudimos viajar una vez a Bs. As,*

*reunirnos con un tipo que era el coordinador, y que lo apretamos y le dijimos mirá vos no podés invertir \$160 millones de pesos si no tenés una normativa, algo debe tener, algo debe haber, le pedimos que nos acerque, nos dio el convenio marco, nos dio el convenio específico, nos dio el reglamento, nos dio una resolución que era interna del Ministerio de Planificación Federal y la resolución del Ministerio de Economía, con la cual se manejaba para la transmisión de la plata y demás, eso fue en recién en septiembre del 2004". (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).*

Desde el marco interpretativo de esta investigación se considera de manera positiva que las políticas habitacionales definan solo las cuestiones generales y contemplen espacios de discusión para su definición en los niveles jurisdiccionales inferiores a cargo de la implementación de los instrumentos de dicha política (los programas y los proyectos), en el sentido de contribuir a la democratización del proceso de configuración de las políticas habitacionales. En este contexto, resultó positivo que esta acción programática en su letra escrita –a diferencia de los otros programas federales analizados- haya brindado desde el nivel nacional oportunidades a los municipios de asumir mayor participación en la gestión, articulación y concertación de la política habitacional, en conjunto con otras instituciones públicas y privadas, organizaciones sociales y con los destinatarios finales. Sin embargo, el señalado incumplimiento de los roles asumidos en los marcos normativos, las reducidas capacidades de los organismos estatales de los niveles jurisdiccionales inferiores a cargo de la implementación al momento de lanzamiento de la Política Federal de Vivienda y las pocas prescripciones y definiciones en el nivel nacional en la instancia de formulación del PFEH fueron consideradas por quienes tuvieron a su cargo la implementación local de manera negativa, tal como fue señalado por los informantes clave.

*E: ¿Vos pensás que el programa dio algún espacio para que las acciones puedan ser construidas o repensadas en el nivel local, del proyecto? o ya estaba todo predefinido rígidamente?*

G: “(...) esto estaba muy rígido como yo te conté y pesar que tenía muy pocas definiciones a nivel nacional, a la mayoría de las organizaciones sinceramente, y no te miento, no les importo nada, porque en general primo mas el aspecto del trabajo que el de la vivienda, de los dos componentes que tenía el programa primo mas la necesidad laboral que la necesidad de vivienda, se interpreto eso como un tema de trabajo, no habitacional, (...) quedó desvinculado totalmente del tema habitacional, no hubieron precisiones, por ahí lo que teníamos que hacer nosotros los que estamos en la dimensión política era desarrollar esa veta y tratar de integrar, y eso era parte del desafío que te contaba al principio, pero también la puesta en práctica de las cooperativas con todas las trabas que tuvimos nos insumió todo el tiempo y la energía del movimiento, no pudimos ponernos a repensar las cosas, menos el municipio o el IPDUV, que como ya te dije no sabe hacer otra cosa que replicar la misma política de siempre, la que es funcional a las empresas constructoras (...)”. (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

En base a los señalamientos de los actores sociales locales puede interpretarse una doble lectura por parte de los mismos en relación a la escasa definición la escrita de esta acción programática, por un lado fue reconocida como un obstáculo que impactó negativamente en la implementación del programa, y por otro lado, como una oportunidad desaprovechada de incidir en las definiciones o precisiones no desarrolladas en el nivel nacional. Sin dudas lo sucedido en el caso estudiado en profundidad, puso en evidencia que no estuvieron dadas las condiciones necesarias para garantizar una participación exitosa de las organizaciones sociales y las cooperativas de trabajo, por el contrario tal como fue señalado, no se previeron instancias de apoyo organizativo, de capacitación de los cooperativistas, que precedieran a la implementación operativa del programa y los proyectos en particular, generando un desgaste significativo de los actores sociales a los que estuvo orientado esta acción programática.

Estas cuestiones ponen en evidencia que para que este proceso de apertura hacia los actores de los niveles jurisdiccionales inferiores, en consonancia con una intención genuina del Estado Nacional, resultara exitoso requería - como ha sido planteado en el marco teórico de esta investigación- de la confluencia de dos cuestiones clave: a) la definición de un conjunto de

necesidades habitacionales multidimensionales básicas consensuadas (NHMBC) como fundamento de una política habitacional integral que solamente prefigure las características universales de los satisfactores (Doyal y Gough, 1991), en remplazo de los satisfactores históricamente predefinidos y estandarizados en base a la interpretación de los actores hegemónicos y b) la preparación de las precondiciones básicas para las jurisdicciones inferiores y los actores sociales involucrados en este programa tuvieran las capacidades suficientes para asumir roles protagónicos en el proceso de construcción de la política habitacional y de esta acción programática en particular, asumiendo la responsabilidad de adecuar los satisfactores en base a ese conjunto de NHMBC. Ambas cuestiones serán retomadas para un desarrollo con mayor profundidad en las conclusiones.

Otra cuestión transversal a todas las dimensiones analizadas estuvo dada por la incapacidad de los actores estatales del nivel local, para concretar en la implementación de los proyectos la cierta intencionalidad de articulación interinstitucional a nivel horizontal y vertical de diferentes organismos del estado y de apertura de espacios de participación de otros actores históricamente marginados o subordinados del proceso de formulación e implementación de la política habitacional. Tal como fue evidenciado, las articulaciones que se dieron entre los distintos tipos de actores locales involucrados en el Vargas II, estuvieron más vinculadas al cumplimiento de los requisitos de implementación definidos a nivel nacional, que al logro de una mayor complementariedad y democratización del proceso de interpretación y resolución del problema habitacional a nivel local. A pesar de contar, como ya fue señalado en el análisis del PFSH y su instrumentación en el Barrio Chelilly, con instrumentos normativos que habilitaban la participación de agentes interinstitucionales y extraestatales, como la Comisión Municipal de Contralor Social de la Vivienda, prevista por la Ley del Sistema Provincial de Vivienda de 1996, que nunca fue implementada en la Provincia y tampoco en el proyecto Vargas II.

R: *“La verdad te digo ahora a la distancia, que esas viviendas en el Vargas II, el proyecto en general fue un desastre (...) ya son siempre problemáticas las intervenciones en las villas, imagínate en este caso en particular que había una cantidad de instituciones y actores que ponerse de acuerdo (...). Nosotros la modalidad de intervención del Instituto la tenemos bastante aceptada ya, cuando nos imponen los programas 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).

E: *¿la articulación con el Municipio también fue compleja?*

R: *“y depende del proyecto, en realidad de las personas, viste que te conté que el caso de Chelilly fue buenísimo, porque la verdad es que con B (funcionario municipal a cargo del citado proyecto), nos conocíamos de antes, teníamos buena relación, en cambio para el Vargas II, fue más bien conflictiva la relación, para mí por la forma que tiene la CCC de conseguir las cosas viste, siempre con medidas de fuerza, eso terminó generando conflictos en todas partes”*. (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).

G: *“(...) y el IPDUV y la Muni no cumplían, la verdad dependía mucho del movimiento, nosotros aportábamos todo lo que podíamos aportar, pero la gran clave de haber hecho esto era sin dudas el 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 venía todos con cascos amarillos. Yo te estoy contando para que entiendas que de alguna manera forzábamos la articulación, por ejemplo te pedían algo acá que este no te daba entonces había que ir a apretarlo a este para que te dé (...)”*. (Entrevista Integrante de la CCC Chaco y Representante técnico de una de las cooperativas intervinientes en el Vargas II, 2010).

En este contexto, tal como puede interpretarse a partir de los señalamientos de los actores locales estatales, al igual que en el caso del Barrio Chelilly, ni el IPDUV ni el Municipio de Resistencia, a pesar de su inédita inclusión en la formulación de esta acción programática, lograron visualizarse a sí mismos como actores protagónicos de la instancia de implementación, dando cuenta de la prevalencia de una visión tecnicista que consideraba a este momento del proceso de reconocimiento 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 en el *“proceso de interacción entre los objetivos y los resultados”*

(Tamayo Sáez, 1997) que resulta la implantación local de toda política habitacional. Tampoco pudo vislumbrarse, en base a la reconstrucción del caso estudiado en profundidad, la existencia de una clara conciencia del rol legitimante del Estado (en cualquiera de sus niveles jurisdiccionales) como poseedor de los recursos normativos que le permite legitimar decisiones en nombre del “*interés general*”, solapando el proceso de la interacción y negociación entre actores que se da los distintos momentos del ciclo de una política pública. (Subirats, 2001:260). Tal como fue evidenciado en el discurso de los actores involucrados.

G: *“ni el IIPDUV ni la Municipalidad estaban en condiciones de conducir nada, no tenían una hendidura abierta para recibir una cosa de este tipo donde estaba trabajando la comunidad, donde estaba trabajando una organización político sindical, donde estaba organizando con técnicos externos, el Instituto no está para eso,(...) el Instituto hoy en día son 4 cosas y hacen 2, tienen dos productos, entra carne y sale chorizo, no sirve para hacer otra cosa (...) es un instrumento financiero al servicio de las empresas, no le pidas que salga de ahí, imposible que hagan otra cosa (...) el Municipio menos, imagínate que su rol en la política habitacional en Resistencia 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).

R: *“Cuando el gobierno nacional lanza el Emergencia Habitacional por cooperativas, en respuesta al reclamo de las organizaciones sociales que habían tomado la calle con sus piquetes, vos te acordaras lo que fue la crisis del 2001- 2002, y les otorga la gestión de los proyectos habitacionales, a nosotros como Instituto de Vivienda no nos quedó otra que adherir (...) que otra cosa se podía hacer si se estaba incendiando el país (...) en la implementación de los proyectos vinieron los problemas, porque si bien había un convenio específico para hacer esas viviendas en el Vargas II, donde se establecían las responsabilidades y todo eso, en la práctica es muy difícil para el IPDUV trabajar con esos movimientos sociales, fijate vos la CCC siempre es un conflicto, ante cualquier inconveniente o desacuerdo te montaban un piquete (...) desde el nivel nacional es muy fácil diseñar un programa como este, pero los que teníamos que lidiar con la CCC éramos nosotros (...) la historia se repite viste son programas definidos en Bs. As. (...) nosotros adherimos o nos quedamos afuera”*. (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).



En base a lo expuesto, la apertura de los espacios de participación en la construcción de las necesidades que en cierta medida tuvo 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 terminó convirtiendo a los escenarios de deliberación en nuevas máscaras de dominación (Fraser, 1992) y la institucionalización de la necesidad habitacional de las organizaciones sociales las convirtió en objeto de numerosos procesos de despolitización impuestos por los grupos históricamente hegemónicos y legitimados por acción u omisión del Estado, que como poseedor de meta-capital (Bourdieu, 1993) que le permite ejercer su poder (propiamente estatal) sobre los otros capitales y sobre sus portadores.

#### **4.5. Análisis de la implementación del Programa Federal de Mejoramiento Habitacional en el Barrio Villa Itatí (Resistencia, Chaco) desde la perspectiva del proceso de configuración de las necesidades habitacionales:**

##### 4.5.1. Introducción:

En este apartado se presenta el PFMV a nivel general, para luego avanzar en las particularidades de la implementación de este programa en el Chaco y en el AMGR, que permitan contextualizar la implementación del caso estudiado en profundidad.

Posteriormente se presenta una descripción detallada del proyecto implementado en Villa Itatí, la configuración del mapa de los actores intervinientes en el proceso de formulación e implementación del citado proyecto y finalmente la reconstrucción y análisis del proceso de configuración de las necesidades y los satisfactores de dicha experiencia, identificando los diferentes momentos, los actores que participaron, sus roles, estrategias, incidencia y vinculación con las interpretaciones que lograron posicionarse de manera hegemónica en los procesos de disputa que se dieron en cada una de estas instancias.

##### 4.5.2. El Programa Federal de Mejoramiento Habitacional (PFMV):

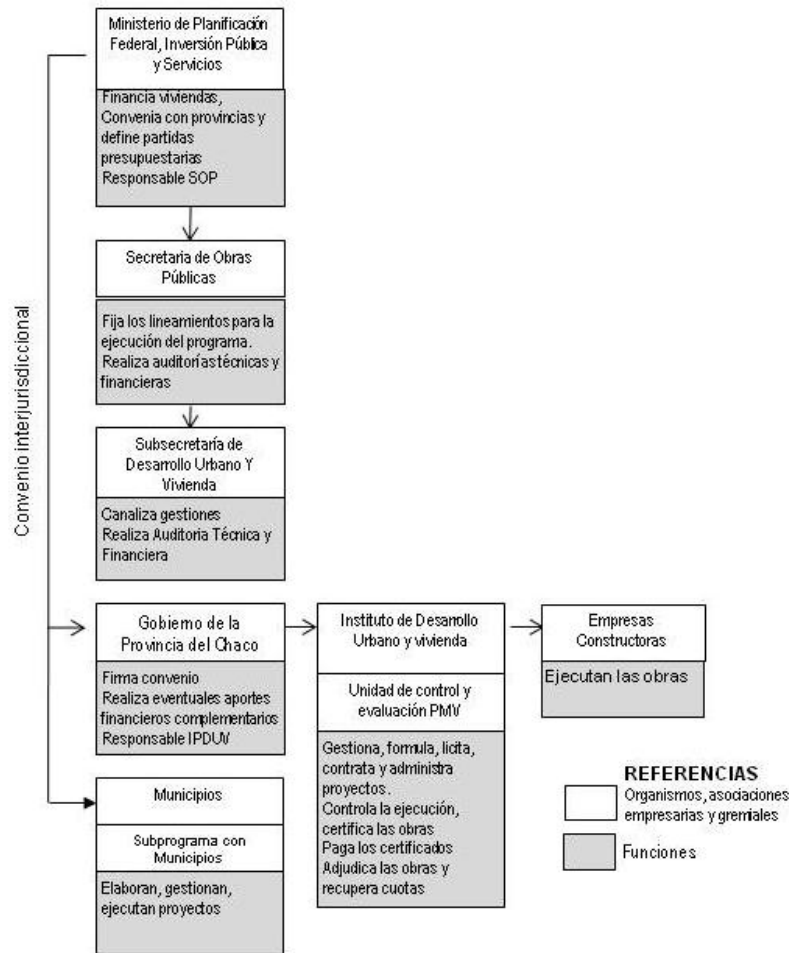
El programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”, en consonancia con la Política Federal de Vivienda que le dio origen, tuvo como propósito general, la rápida reactivación de la producción habitacional y su consecuente generación de fuentes de empleo en un contexto de crisis económica y social a inicios de la gestión de Néstor Kirchner, ya descripta precedentemente. En este marco, el objeto específico de esta acción

programática fue el de contribuir a la resolución del déficit habitacional originado en el parque de viviendas construidas con materiales no precarios, carentes de baños y de instalaciones internas de agua, o con dimensiones inadecuadas para el tamaño de los hogares que las habitaban.

En cuanto al marco normativo, el PFMV se constituyó a través de un Convenio Marco suscripto en julio de 2004 entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPYS) y veintitrés provincias, entre ellas el Chaco. Como se observa en el gráfico 40, el PFMV estableció un esquema organizativo acotado que planteó exclusivamente relaciones con los niveles jurisdiccionales provinciales a través de los IPV.

En este marco, estableció los roles y funciones del MPFIPYS como responsable del financiamiento de las viviendas, a través de la Secretaría de Obras Públicas, dentro de la cual la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda sería la encargada de la canalización de las gestiones y de la auditoría técnica y financiera de los proyectos y de los Institutos Provinciales de Vivienda (IPV) como encargados de la implementación del programa en las respectivas jurisdicciones, que estarían a cargo la formulación de los proyectos, la gestión y concreción de las licitaciones públicas y la contratación de las empresas constructoras locales para la ejecución de las obras.

Gráfico 40. Esquema de relaciones y funciones de los actores intervinientes



Fuente: Barreto y otros: 2010 y 2014.

En el mencionado instrumento normativo se establecía además el otorgamiento de un financiamiento no reintegrable a las jurisdicciones participantes para el mejoramiento del parque habitacional, fijando además la cantidad de mejoramientos a ejecutarse en cada jurisdicción y un monto fijo por solución.

La fuente de recursos para las acciones de mejoramiento habitacional previstas por esta acción programática provino del Tesoro Nacional y tuvieron carácter de subsidio no reintegrable a las jurisdicciones provinciales, no así para los beneficiarios finales, quienes debían pagar las

mejoras recibidas mediante cuotas de amortización que pasarían a integrar los fondos de los IPV provinciales.

En cuanto a los requisitos a las jurisdicciones locales, el PFMV estableció que el financiamiento de carácter no reintegrable a las jurisdicciones sea utilizado para la terminación, ampliación o refacción de viviendas de grupos familiares que a partir de sus propios esfuerzos hubieran iniciado la construcción de sus viviendas únicas, localizadas en centros urbanos, que contaran con el dominio saneado y que no tuvieran acceso a las formas convencionales de crédito. Fijó además que el otorgamiento del financiamiento sería realizado por proyectos y acorde con las disposiciones establecidas a nivel nacional por la SSDUV y exigió a las jurisdicciones la realización de aportes complementarios, tales como la provisión de terrenos y ejecución de obras de infraestructura adicionales si fueran necesarias<sup>101</sup>. Finalmente, estableció que las obras debían ser realizadas por empresas constructoras mediante licitación pública.

Para la elección de los destinatarios de esta acción programática, el PFMV combinó criterios de focalización socioterritoriales, domaniales y ambientales, para ello estableció que los destinatarios debían estar localizados en áreas urbanas no inundables y contar con el dominio saneado.

En relación a la cobertura territorial, el PFMV tuvo desde su inicio una cobertura territorial nacional, (adhirieron al convenio marco las 23 provincias del país). Sin embargo, no fueron establecidos de manera explícita y objetiva los criterios de cobertura y distribución territorial de las soluciones en el marco normativo del programa, otorgándose un cupo de distintas cantidades de soluciones a cada jurisdicción.

Finalmente, más allá de las prescripciones de la letra escrita del programa reseñadas precedentemente - que expresan las interpretaciones hegemónicas

---

<sup>101</sup> En caso de no disponibilidad de recursos para las obras de infraestructura el programa contempló la posibilidad de gestionarlos ante la Nación.

que terminaron plasmándose en los marcos normativos del PFMV- en virtud de dimensionar el impacto de esta acción programática, resulta necesario introducir algunos datos cuantitativos. En estudios previos junto a Barreto y otros (2010 y 2014) fue señalado que durante el período 2003-2007, el PFMV, implementó en el país un total de 75.928 mejoramientos habitacionales que atendieron solamente a un 5,3 % de los 1.442.934 de hogares con NBI y un 5 % de los 1.509.718 hogares de los tres primeros quintiles de ingresos que vivían en viviendas deficitarias recuperables en 2001<sup>102</sup>.

#### 4.5.3. La implementación del PFMV en el Chaco y en AMGR:

En el caso de la provincia del Chaco y a diferencia de los otros programas analizados en esta investigación, el IPDUV formuló una reglamentación particular para la implementación del PFMV en la provincia, que fue institucionalizada a través de la Resolución Reglamentaria N.º 0050/15/2005 con fecha 16 de junio de 2005. Este instrumento normativo introdujo el concepto de “saneamiento barrial” a los términos generales del programa y estableció además la conformación dentro de la estructura del IPDUV, de una Unidad de Control y Evaluación del PFMV, que contaría con dos directores, uno para el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR) y otro para el interior provincial, cuyo objetivo principal sería el de articular a nivel horizontal con las distintas gerencias del mismo IPDUV (Proyecto, Desarrollo Urbano, Social, Contable, Legal, etc.) para la gestión, formulación e implementación de los proyectos.

En cuanto a la selección de los destinatarios, tal como ha sido señalado previamente, el programa no prescribió en la instancia de formulación desde la órbita nacional, ningún condicionamiento que fuera más allá de ciertos criterios básicos de focalización ya reseñados, dejando librada a las

---

<sup>102</sup> Para un desarrollo más detallado ver Barreto y otros, 2014: 280-285.

jurisdicciones locales la aplicación de requisitos para los beneficiarios de los mejoramientos. En el caso de la provincia del Chaco, y a partir de la mencionada Resolución IPDUV N.º 0050 de 2005 - con la introducción del concepto de “saneamiento barrial”- el IPDUV estableció como prioritario destinar los recursos del programa a la atención los hogares de asentamientos urbanos irregulares. Esto significó una reorientación significativa del perfil teórico de los destinatarios (predefinidos en la letra escrita del PFMV a nivel general), en la medida que, tal como ha sido analizado en estudios previos (Barreto y otros, 2014) los hogares que mayoritariamente viven en asentamientos informales corresponden a los quintiles 1 y 2 de ingresos per cápita y presentan además situaciones en muchos casos críticas de NBI. Hechos que sin duda, hubiesen condicionado las posibilidades concretas de estos hogares de constituirse en población objetivo de esta acción programática de haberse respetado el perfil prescripto a nivel genérico en el Convenio Marco del PFMV, que tal como fue explicitado se proponía orientar los recursos a la atención de aquellos hogares residentes en viviendas deficitarias recuperables, que habían logrado su materialización a través del esfuerzo propio pero que no tenían acceso al crédito formal para financiar los mejoramientos requeridos, a partir de lo cual puede inferirse que estos hogares representan a un perfil socioeconómico con un ingreso per cápita superior al que pertenecen los residentes en asentamientos informales.

A pesar de la reorientación del perfil de los destinatarios, en consonancia con las prescripciones plasmadas en la letra escrita del PFMV, el IPDUV no estipuló instancias ni modalidades de participación e involucramiento de los beneficiarios de las soluciones habitacionales.

En relación a los satisfactores prescriptos por el PFMV a nivel nacional, las especificaciones y condicionamientos fueron mínimos, delegando a las jurisdicciones adherentes la definición de las dimensiones del problema a ser abordadas. En el caso de la provincia del Chaco, a pesar de la

conformación de la Unidad de Control y Evaluación del programa dentro del IPDUV -que en teoría hubiese podido abordar con mayor profundidad las complejas situaciones socio habitacionales de las poblaciones destinatarias, que requerían de estudios diagnósticos previos, formulaciones que contemplasen las particularidades de cada grupo social y la participación comunitaria (Barreto y otros, 2014)- la misma terminó delegando, de acuerdo a lo establecido en la Resolución IPDUV mencionada, en las empresas constructoras tareas fundamentales, tales como: la realización de relevamientos para la definición del tipo y cantidad de intervenciones en cada proyecto; el cálculo previo del monto por proyecto sobre la base de la cantidad de intervenciones para realizar; la posibilidad de redistribución de los fondos sobrantes de las intervenciones en el mismo barrio o en otro; la realización de trabajos necesarios no comprendidos en los presupuestos originales enmarcados en la ley provincial de obras, la reducción de los niveles de terminación en virtud de brindar mayor cobertura; la definición de módulos estandarizados (módulo baño, módulo cocina baño, módulo dormitorio) como así las condiciones técnicas para su ejecución; respetar las pautas generales para la implantación de los módulos en los lotes y las especificaciones de los niveles de terminación; contar con la autorización de los destinatarios para el depósito de materiales en sus lotes y su firma en manifestación de conformidad al momento de recepción de las obras.

A la provincia del Chaco le correspondieron inicialmente 6.760 soluciones por un monto total de \$7.600.000, inversión equivalente al 4,6 % del monto total de inversión en el país. Sin embargo, finalmente en el período 2003-2007 el programa financió en la provincia del Chaco la ejecución de un total de 16.678 soluciones y recibió un financiamiento equivalente a \$185.629.036. En el caso del AMGR, se ejecutaron 4.350 soluciones por un monto equivalente a \$47.197.000 (que constituyeron un 25,42 % del total provincial). La inversión representó un monto promedio de \$ 10.850 por solución.



En términos de capacidad operativa y el grado de cobertura de la población definida como potencial destinataria del programa, En el caso de la provincia del Chaco, según datos del Censo 2001 (INDEC), contaba con un total de 57.477 viviendas del tipo recuperables para los quintiles 1 y 2 de ingresos per cápita (considerando que en el Chaco el programa se enfocó en los sectores deficitarios más vulnerables), en este contexto las 16.678 soluciones ejecutadas alcanzaron a un 29 % de este déficit habitacional, lo cual representó sin dudas una capacidad operativa muy significativa.

#### 4.5.4. La implementación del PFMV en el Barrio Villa Itatí:

##### 4.5.4.a. El proyecto del Barrio Villa Itatí:

El proyecto estudiado en profundidad, fue una experiencia piloto del PFMV en la provincia del Chaco, constituyéndose en un caso significativo y paradigmático por las adecuaciones o reinterpretaciones que se dieron en la aplicación de esta acción programática en el nivel local por tratarse de la primer experiencia de implementación de este programa en Resistencia y por las particularidades que este barrio presentaba al momento de la intervención, tal como se verá más adelante.

El origen de Villa Itatí data de los años ´60, con la ocupación informal de terrenos municipales a lo largo de la vía del ferrocarril Belgrano-Cargas, lindante con el predio del campus de Resistencia de la Universidad Nacional del Nordeste. Posteriormente (en los años 70), este asentamiento resultó objeto de un proceso de regularización dominial y urbana desarrollado por la Municipalidad de Resistencia, encontrándose en el momento del trabajo de campo de la investigación algunos vecinos que aún estaban en proceso de cancelación de pago de la compra de sus terrenos, aunque un alto porcentaje ya contaba con la situación dominial regularizada.

A diferencia de los otros proyectos estudiados en profundidad de localización urbana periférica, Villa Itatí presenta un emplazamiento estratégico dentro de la ciudad de Resistencia, por su cercanía al centro de la ciudad y por encontrarse en un área urbana que cuenta con equipamientos sociales importantes (hospitales, universidad, comercios, etc.) y redes de infraestructura y servicios básicos. Sin embargo cabe señalar, que dentro del perímetro del barrio no existen redes de cloacas, el servicio de recolección de residuos es deficiente y el sector lindante con las vías del ferrocarril es inundable por lluvias. En relación a las viviendas -la mayoría autoconstruidas- se trata predominantemente de edificaciones de baja calidad constructiva de pequeñas superficies y que presentan patologías propias de la modalidad de producción.

En cuanto a la composición socio económica, el barrio estaba habitado al momento de la intervención principalmente por las familias descendientes de sus pobladores históricos (primeros ocupantes en los años '60) e inquilinos. La mayoría de estos hogares disponía de empleos formales e informales de bajos ingresos y también se da un porcentaje de desocupados y subocupados.

De acuerdo a las fuentes consultadas, el barrio fue seleccionado para ser intervenido mediante el PFMV por el IPDUV, a través del contacto de una vecina conocida del barrio (que operó como mediadora de las necesidades de la comunidad) con un funcionario de la Dirección de Control y Evaluación del PFMV de dicho organismo.

Al momento de iniciar las tareas de relevamiento físico y social para la implementación del PFMV en el barrio a mediados del año 2004, los funcionarios y técnicos del IPDUV se encontraron con un grupo de tesis de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional del Nordeste (FAU-UNNE) -que al igual que en el caso del Barrio Chelilly del PFSH previamente analizado- se encontraban realizando su tesis de grado en el

barrio y fueron incorporados al trabajo de relevamiento mediante un sistema de pasantías previsto por la UNNE.

En base al citado relevamiento, los técnicos del IPDUV elaboraron el proyecto para el llamado a licitación de las obras de mejoramiento y ampliación de viviendas, resultando adjudicatarias cuatro empresas constructoras (PYMES) locales. El proyecto en su totalidad contempló un conjunto de 240 soluciones distribuidas en cuatro sectores del barrio, cada uno de ellos a cargo de una empresa constructora diferente.

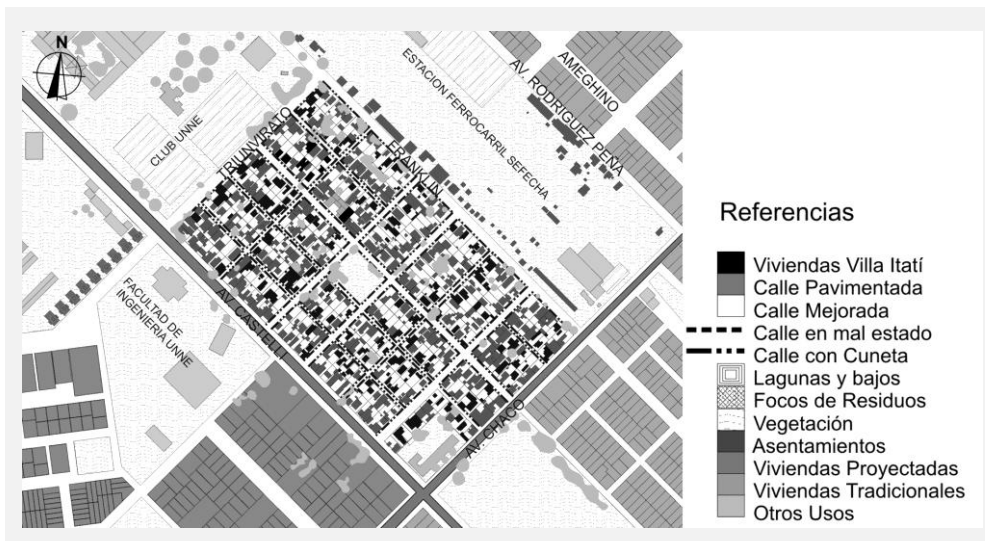
El estudio en profundidad realizado en esta investigación se circunscribió principalmente a uno de estos sectores, en el cual operó una de las empresas adjudicatarias, que tuvo a su cargo sesenta soluciones habitacionales, de las cuales finalmente solamente pudieron ejecutarse treinta por cuestiones dominiales que serán explicitadas más adelante. Las intervenciones consistieron en completamientos, refacciones y ejecuciones de módulos estandarizados, que fueron ejecutadas – de acuerdo a las fuentes consultadas- a partir de los proyectos particulares que los técnicos de la empresa constructora a cargo de las obras, realizaron a partir de la verificación de los relevamientos físicos iniciales de las viviendas elaborados por los técnicos del IPDUV y los pasantes de la FAU- UNNE. Tal como pudo saberse, y como resultado de las disputas por la interpretación de las necesidades y los satisfactores que se dieron en el marco de esta intervención y que serán analizados en profundidad más adelante, el caso de Villa Itatí resultó el único resuelto a partir de un mix de soluciones (completamientos, refacciones y ejecuciones de módulos estandarizados). En los subsiguientes proyectos ejecutados en la provincia las soluciones se circunscribieron a la construcción de los módulos estandarizados. Las obras se ejecutaron entre los años 2005 y 2006.

Gráfico 41. Ubicación del barrio Villa Itatí en el AMGR



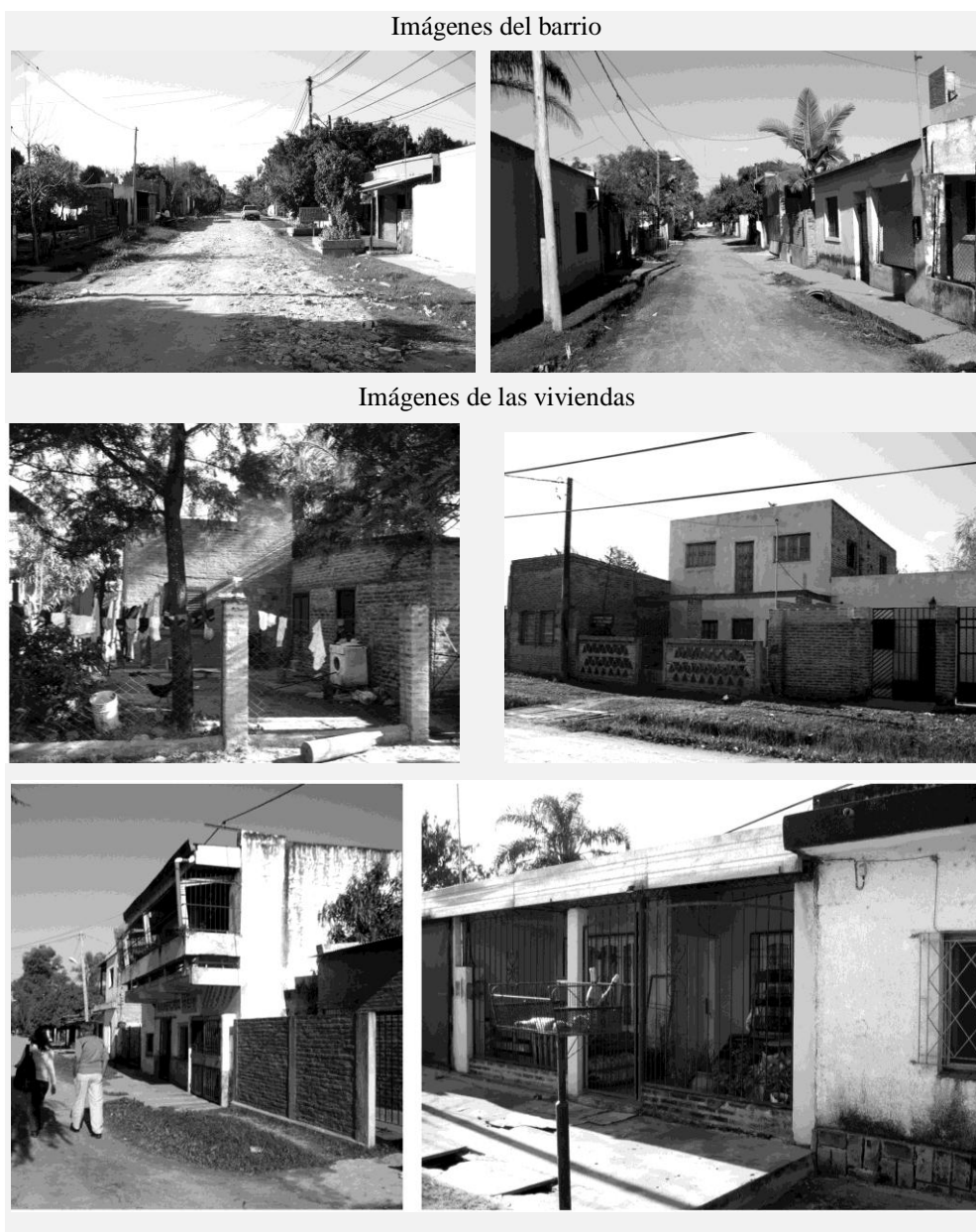
Fuente: Barreto y otros (2014:252).

Gráfico 42. El proyecto del Barrio Villa Itatí y su entorno inmediato



Fuente: Barreto y otros (2014: 253).

Gráfico 43. Imágenes de calles y viviendas del barrio Villa Itatí



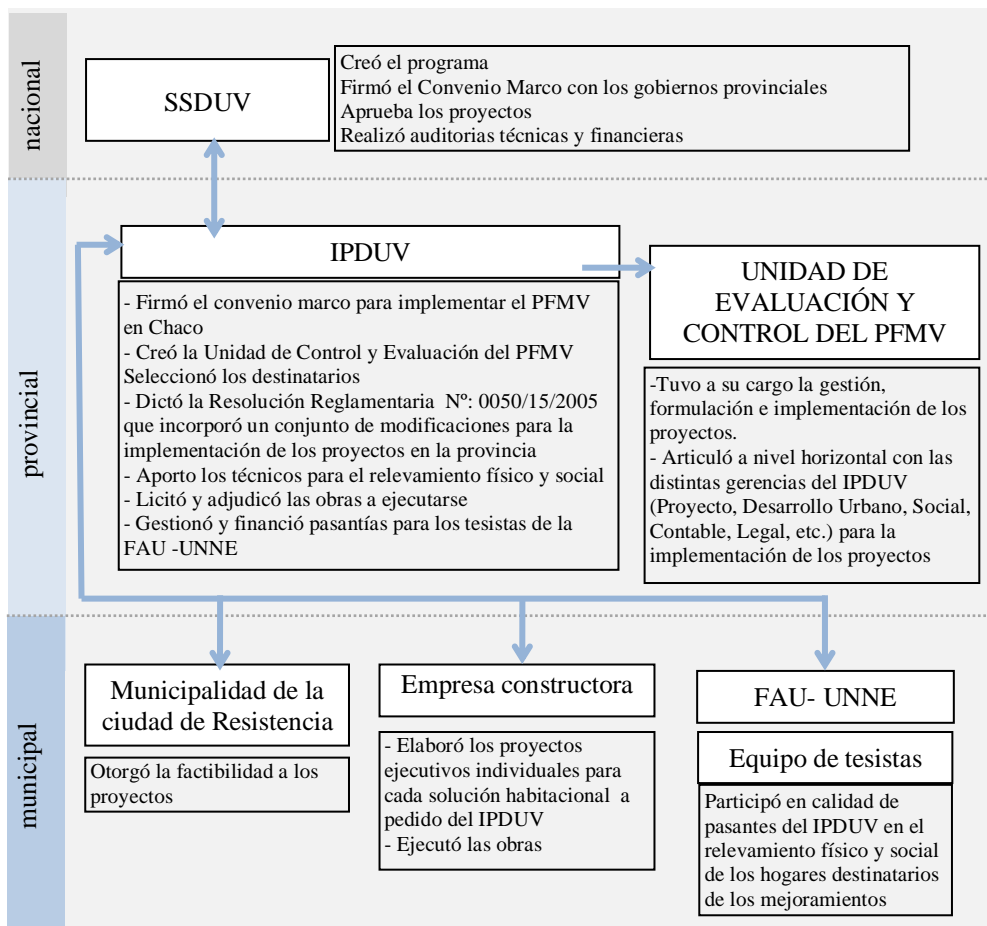
Fuente: Barreto y otros (2014: 272-276).

#### 4.5.4.b. Mapa de actores intervinientes en la formulación e implementación del Proyecto en el barrio Villa Itatí:

En el caso del barrio Villa Itatí, en la instancia de formulación e implementación del proyecto, participaron como actores principales: Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV), quien firmó

el convenio marco con la SSDUV de la Nación para la instrumentación de esta acción programática en el Chaco, creó la Unidad de Control y Evaluación del Programa de Mejoramiento de Barrios (especialmente para la implementación del PFMV en la provincia) y aportó el equipo técnico para la realización del relevamiento de la situación dominial y familiar de los beneficiarios de Villa Itatí; un equipo de tesistas de la carrera de Arquitectura de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional del Nordeste (FAU-UNNE), que participó en las instancias de relevamiento físico y social en carácter de pasantes; y una empresa constructora local de mediano porte, que realizó los proyectos individuales de cada solución habitacional y ejecutó las obras.

Gráfico 44. Mapa de actores intervinientes en el proyecto del Barrio Villa Itatí según niveles jurisdiccionales, aportes y relaciones



Fuente: elaboración propia.

En base al mapa de actores precedente pueden identificarse tres tipos principales de actores: actores estatales, actores del sector de la industria de la construcción y actores sociales, entre los que pueden distinguirse a su vez, a los actores académicos y a los destinatarios finales de los satisfactores habitacionales, cuyos roles, estrategias e incidencia en cada uno de los momentos del proceso de configuración de las necesidades serán analizados a continuación.

Cabe señalar además que en este caso pueden identificarse a priori, en función de los actores involucrados, al menos tres tipos de discursos sobre las necesidades: a) discursos de politización de necesidades previamente privatizadas, iniciados por personas subordinadas o grupos embarcados en diseñar nuevas identidades sociales de oposición; b) discursos de reprivatización de necesidades recientemente politizadas y c) discursos de traducción de las necesidades politizadas a necesidades administrables, incluyendo tanto discursos terapéuticos de profesionales sociales y discursos de sistemas funcionalistas de planificadores, expertos en políticas y científicos sociales de la corriente dominante (Fraser, 1986).

4.5.4.c. Análisis de los actores intervinientes, roles, estrategias y su participación e incidencia en el proyecto en el Barrio Villa Itatí en relación a los diferentes momentos del proceso de configuración de las necesidades habitacionales:

El mapa de actores intervinientes en el proyecto del barrio Villa Itatí, da cuenta de la participación directa de diversos representantes y agentes de diferentes niveles del estado nacional, provincial y municipal (con diferentes roles, asimétricas cuotas de poder y protagonismo en la construcción de las necesidades habitacionales); actores económicos vinculados a la industria de la construcción, representados de manera directa por la empresa constructora adjudicataria de las obras y actores sociales, entre los que se

distinguen los agentes académicos (tesistas de la FAU- UNNE) y sociales (los destinatarios de las soluciones). A priori puede señalarse que esta acción programática fue la que presentó la menor diversidad de actores en relación a los programas y proyectos analizados en profundidad en esta investigación, sin embargo resulta necesario avanzar en el análisis de sus roles, estrategias e incidencia en los diferentes momentos del proceso de configuración de las necesidades para poder determinar en qué medida está restringida diversidad de actores contribuyó u obstaculizó la visibilización y democratización de dicho proceso, a la cual se suscribe desde el marco interpretativo de esta investigación.

#### El primer momento: la lucha por implantación del estatuto político de la necesidad habitacional de los demandantes de mejoramientos habitacionales

Este primer momento, tal como se ha expresado en el marco teórico y en la estrategia metodológica de esta investigación, implica la politización de ciertas necesidades específicas, a través de determinados procesos mediante los cuales, algunas necesidades “latentes” rompen las envolturas de lo privado que previamente las contenían y se vuelven focos de discurso público contestatario. En términos de Fraser (1986) las necesidades se politizan cuando ciertos grupos comienzan a cuestionar sus identidades y posiciones subordinadas y las interpretaciones acerca de sus necesidades tradicionales y desventajosas.

De los tres programas y sus respectivos proyectos analizados, el PFMV en particular es el que menos información se tiene en relación a lo acontecido en este primer momento de politización de la necesidad. En cierta medida porque en este caso no hubo una organización social (como en el caso de Chelilly del PFSH) o un grupo de organizaciones (como en Vargas II del PFEH) que lograra irrumpir en la escenario público y liderara el proceso.



Esta instancia tuvo menos visibilidad y resulto complejo reconstruir este momento del proceso. Sin embargo, de acuerdo a los documentos oficiales que sustentaron la formulación del PFMV en el marco del cual se ejecutó el caso estudiado, podría decirse que esta acción programática en su instancia de formulación a nivel nacional resultó, en el contexto de los programas analizados, la que más respondió a la lógica tecnocrática de formulación de la política, en el sentido que la necesidad identificada como fundamento del PFMV fue determinada científicamente a través de estadísticas oficiales que daban cuenta del elevado déficit cualitativo que afectaba a un gran porcentaje del parque habitacional existente en el país al inicio de la PFV. A las estadísticas oficiales, se sumaron los discursos de actores académicos que habían venido instalando la necesidad de atender el importante déficit cualitativo que históricamente tuvo la Argentina, y cuyo rol cobro protagonismo en la visibilización y reconocimiento de esta necesidad. En relación a esta cuestión los actores realizaron algunas consideraciones:

S: “(...) sin lugar a dudas que la construcción teórica que se venía haciendo en el campo del hábitat social tuvo un impacto en el reconocimiento del problema del déficit cualitativo y la necesidad de atender también desde la política habitacional a un importante sector de la población que no entraba en las operatorias vigentes (...) yo te diría que fue un hecho histórico, porque en Argentina no se había planteado nunca que los hogares con déficit habitacional cualitativo también requerían de atención (...) fue una confluencia de factores, no te voy a decir que se dio solamente por los aportes de los grupos de investigación que venían realizando señalamientos acerca de las limitaciones que tenía la única modalidad de atención a través de la construcción de viviendas nuevas, seguramente que incidieron otras cuestiones (...)”. (Entrevista a Investigadora CONICET y profesora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste, 2010).

S: “(...) hay determinados momentos en la historia de un país y de su política habitacional en que el estado se vuelve más permeable, más abierto a escuchar la opinión de actores ajenos a la formulación de la política, creo que algo de eso pasó cuando la SSDUV decidió reconocer en términos políticos el problema del déficit cualitativo (...)”. (Entrevista a Investigadora CONICET y profesora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste, 2010).

La exitosa politización de esta interpretación de la necesidad habitacional a la que hicieron referencia los actores, representó sin dudas un cuestionamiento a la visión hegemónica unívoca de la “vivienda social pública” que concebía a los destinatarios como hogares individuales “tipo” a la espera de soluciones habitacionales a quienes les correspondía un único satisfactor consistente en viviendas nuevas, estandarizadas, agrupadas en conjuntos y ejecutadas por empresas constructoras. En cierta medida, el reconocimiento por parte del estado social de esta interpretación alternativa a la visión hegemónica, implicó que los actores portadores de la misma lograsen neutralizar, al menos temporalmente, los discursos contrapuestos de los actores tradicionalmente hegemónicos, a partir del despliegue de ciertas estrategias de politización en un contexto propicio, en donde como consecuencia de la confluencia de ciertos factores económicos (aguda crisis económica y social que atravesaba el país) y culturales (gran efervescencia social y cuestionamiento de identidades subordinadas por parte de diversos grupos sociales) fueron desarticulados los procesos de despolitización que habían mantenido por mucho tiempo a dichas necesidades (o interpretaciones alternativas) cautivas en enclaves privatizadores tales como “lo doméstico” o “lo económico” (Fraser, 1986 y 1991).

Sin embargo, tal como lo expresaron los actores, resulta necesario avanzar en la reconstrucción de lo acontecido en el segundo momento del proceso de configuración de las necesidades habitacionales, para poder analizar la evolución de esta disputa a partir de los roles y estrategias asumieron y desplegaron los actores en virtud de sostener y consolidar la interpretación alternativa de la necesidad habitacional recientemente politizada o de reprivatizarla para imponer nuevamente la interpretación hegemónica.

*S:“(...) pero ojo con esta opinión no quiero que se entienda que estoy evaluando positivamente lo que pasó con el Mejor Vivir en nuestra provincia, fue positivo el reconocimiento de esa demanda, que se le diera entidad, en la práctica después hubieron muchas distorsiones que merecen un análisis aparte (...)”.* (Entrevista a Investigadora)

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

En términos de Fraser (1986 y 1991) y Krmpotic (1999) este momento contempla la lucha por la interpretación de la necesidad, la disputa por poder definirla y así determinar que podría satisfacerla, y tiene lugar cuando las necesidades cuestionadas han logrado establecer su status público y político. Aquí el punto focal ya no es lo “público” frente a lo “privado” en el sentido del discurso, sino más bien, el contenido y el proceso de la interpretación de la necesidad. En esta instancia el Estado asume un rol protagónico, en la medida que a través de sus agencias a nivel federal, estatal y local, se ocupa de regular y fundar o satisfacer necesidades sociales antes privatizadas, adoptando la forma de “servicios sociales”. El diseño e instrumentación de servicios sociales se ocupa, igualmente de interpretar como así de satisfacer necesidades sociales (Fraser, 1986).

En el caso concreto de la reconstrucción del proceso de configuración de las necesidades en el caso del Barrio Villa Itatí, el análisis de este momento implicó el reconocimiento y revisión de dos instancias fundamentales. En primer lugar, la formulación de una nueva acción programática, representada en esta oportunidad por el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir” - orientado específicamente a atender a las necesidades habitacionales de aquellos hogares que a partir de sus propios esfuerzos hubieran iniciado la construcción de sus viviendas únicas y que no tuvieran acceso a las formas convencionales de crédito, a través de obras de terminación, ampliación o refacción de viviendas – en la cual participaron con mayor protagonismo los actores estatales del nivel jurisdiccional superior, liderados por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPYS) a través de la SSDUV, quien tuvo a su

cargo la generación y diseño del programa, que quedo plasmado en sus respectivos instrumentos normativos, reseñados oportunamente.

En segundo lugar, una instancia posterior, representada por la formulación de la reglamentación particular para su implementación en la Provincia del Chaco, en la que nuevamente se puso en cuestión la definición de las necesidades y los satisfactores, y en la cual se produjeron reinterpretaciones significativas. En este momento cobro mayor protagonismo el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda como responsable de la política provincial de vivienda, quien institucionalizó la interpretación de la necesidad finalmente legitimada y su correspondiente definición de los satisfactores, con la sanción de la Resolución Reglamentaria N.º 0050/05 del IPDUV.

La existencia de estas dos instancias de formulación del PFMV, en el concierto de acciones programáticas de la PFV, en donde tal como ha sido analizado predominó la implementación local sin definición de reglamentaciones particulares y/o complementarias que regulasen y especificasen su ejecución en los niveles jurisdiccionales inferiores, convierte a esta acción programática en un caso paradigmático en la provincia y para esta investigación. Sin embargo resulta necesario avanzar en el análisis de las interpretaciones de las necesidades y los satisfactores que lograron posicionarse como hegemónicas en el contexto de las disputas por su definición en estos dos niveles, como así de los actores, roles y estrategias desplegadas en este segundo momento del proceso para poder realizar algunos señalamientos de interés para esta investigación.

En términos conceptuales, tal como fue señalado, la formulación de este programa correspondió a la traducción de las necesidades exitosamente politizadas por demandantes históricos de mejoramiento habitacional en necesidades administrativas (Fraser, 1986). El encuentro de dichas necesidades con el “Estado Social”, representado en esta instancia por el

MPFIPYS y la SSDUV en el nivel jurisdiccional nacional, implicó sin dudas una serie de operaciones de re-escritura, un conjunto de procedimientos de traducción de esas necesidades a necesidades administrables (Fraser, 1986: 185), tal como se evidencia a partir de la creación del PFMV destinado al mejoramiento del parque habitacional de los hogares sin acceso al crédito formal, cuyo diseño implicó la definición y prescripción de un conjunto de satisfactores administrables burocráticamente, en virtud de encuadrar las necesidades politizadas y hacerlas conmensurables con los términos de una determinada solución, lo que requirió la cuantificación y redefinición de dichas necesidades como el equivalente en una cantidad de disposiciones y recursos.

A diferencia del caso del Barrio Vargas II, ejecutado en el marco del Programa Federal de Emergencia Habitacional -en donde el estado nacional convocó a participar de esta instancia a un conjunto de actores históricamente marginados del proceso de interpretación de las necesidades habitacionales y definición de los satisfactores “adecuados”- en el caso de la esta acción programática en particular, a pesar de responder a una interpretación de la necesidad habitacional históricamente subordinada y marginada de la acción estatal, su diseño y formulación quedó exclusivamente en manos de la SSDUV.

En este contexto, cabe señalar que en el concierto de las acciones programáticas desarrolladas por la Política Federal de Vivienda en el período de estudio, este programa fue el que planteó el esquema organizativo de menor complejidad de los tres programas analizados, tal como pudo observarse en el esquema de relaciones y funciones de los actores intervinientes presentado anteriormente (Ver Gráfico 40. Pág. 323). Tal como ha sido señalado, el PFMV no planteó a través de sus instrumentos normativos relaciones con otros organismos públicos o privados en virtud de contribuir complementariamente y de manera integral a la reactivación del sector de la construcción y la atención de la situación

social de desempleo, cuestiones que si fueron previstas en los otros dos programas analizados. De esta manera, el programa estableció solamente los roles y funciones del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios como responsable del financiamiento de las viviendas, a través de la Secretaría de Obras Públicas, dentro de la cual la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda debía asumir la responsabilidad de la canalización de las gestiones y de la auditoría técnica y financiera de los proyectos y de los Institutos Provinciales de Vivienda (IPV), quienes como encargados de la implementación del programa en las respectivas jurisdicciones, quedaban a cargo de la formulación de los proyectos, la gestión y concreción de las licitaciones públicas, la contratación de las empresas constructoras locales para la ejecución de las obras, la administración y control del avance de los emprendimientos. Se definió además que los gobiernos provinciales podían participar a través de la realización de aportes complementarios y que las obras serían ejecutadas a través de empresas constructoras.

En relación al conjunto de disposiciones relacionadas al esquema organizativo del PFMV que quedaron plasmados en los instrumentos normativos generales del programa cabe hacer algunos señalamientos. La ausencia de mayores articulaciones y complementariedades entre los diferentes organismos del Estado, no estuvo en consonancia con la complejidad que una acción programática inédita en la política habitacional argentina orientada al mejoramiento habitacional, fundada en una interpretación históricamente subordinada y contrapuesta a la hegemónica que tal como ha sido señalado, concebía 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, y organizadas generalmente en conjuntos habitacionales (Barreto y otros, 2014).

Si bien este programa asumió la traducción de una necesidad exitosamente politizada -que había logrado superar las barreras de los enclaves privatizadores- a necesidades administrables, tal como se expresó, el estado nacional no propició la participación de una mayor diversidad de organismos y actores en virtud de avanzar en la visibilización y democratización del proceso de configuración de las necesidades habitacionales de los hogares que requerían de la intervención del estado para mejorar sus viviendas desde una perspectiva más integral del hábitat.

En base a los satisfactores definidos para el PFMV y a partir de las negociaciones y acuerdos –reseñados previamente- entre los distintos actores involucrados, esta acción programática específica asumió las siguientes prescripciones: que el financiamiento fuese destinado al mejoramiento del parque habitacional a partir de la terminación ampliación o refacción de viviendas, fijando además la cantidad de mejoramientos a ejecutarse en cada jurisdicción y un monto fijo por solución, se establecía además que el que el financiamiento proveniente del Tesoro Nacional se otorgaría a las jurisdicciones provinciales participantes en carácter de subsidio no reintegrable, no así para los beneficiarios finales, quienes debían pagar las mejoras recibidas mediante cuotas de amortización que pasarían a integrar los fondos de los IPV provinciales y que la gestión fuese realizada por proyecto.

En relación a los proyectos, el programa estableció que los mismos debían localizarse en centros urbanos, en terrenos no inundables y con dominio saneado. Estableciendo además que la tecnología utilizada debía requerir el uso de mano de obra intensiva -en consonancia con los objetivos generales de la PFV de reactivar la economía a través de la industria de la construcción y de la generación de empleo- , que el plazo de ejecución de los proyectos no podía superar los ocho meses (incluidas las obras complementarias) y que las obras debían ser realizadas por empresas constructoras mediante el sistema de licitación pública, en consonancia con

la modalidad de producción histórica de la política habitacional de vivienda, afín a los intereses de los actores vinculados al sector de la industria de la construcción.

Para la selección de los destinatarios el PFMV combinó criterios de focalización socioterritoriales, domaniales y ambientales, para ello estableció que los destinatarios debían estar localizados en áreas urbanas no inundables y contar con el dominio saneado. Si bien, a diferencia de los otros dos programas analizados en esta investigación, en este programa el criterio económico no constituyó una base de definición, cabe señalar de acuerdo a estudios anteriores (Barreto y otros, 2014), que los destinatarios residentes de viviendas deficitarias “recuperables” forman parte generalmente de los sectores sociales pobres (quintiles 1 al 3) con ingresos insuficientes como para resolver por sí mismos la refacción y /o ampliación de sus viviendas.

A pesar de que la concepción de los satisfactores definidos por este programa tenían que ver con el mejoramiento de viviendas deficitarias cuyos hogares no contaban con ingresos suficientes para resolver los problemas y falencias de sus unidades habitacionales a través del mercado, hecho que en cierta medida orientaba la realización, en la instancia de implementación, de una solución particularizada y adecuada a cada situación deficitaria, el PFMV no estableció en sus instrumentos normativos, ninguna metodología o práctica que garantizase la ejecución de acciones de mejoramiento no estandarizadas, ni permitiese la participación de los hogares destinatarios en los proyectos, tendiente a una resolución más pertinente de sus problemas y a una promoción social para un desarrollo más integral de las comunidades. Tampoco planteo la exigencia de que estas cuestiones fueran precisadas por las jurisdicciones inferiores a cargo de la implementación.



Otra cuestión no considerada en el marco normativo del PFMV, fue el requerimiento de la realización de diagnósticos (estudios particularizados de las demandas) como fundamento para la formulación de los proyectos a cargo de las jurisdicciones locales, que favorecieran al conocimiento integral del problema complejo y multidimensional de los hogares destinatarios de los mejoramientos, en virtud de adecuar y precisar los satisfactores a ser ejecutados, como así para distribuir las soluciones de manera equitativa.

Todas estas disposiciones quedaron plasmadas en el Convenio Marco suscripto en julio del año 2004 entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y veintitrés jurisdicciones provinciales, entre las que participó la provincia del Chaco.

En el caso de la provincia del Chaco y a diferencia de los otros programas analizados en esta investigación, el IPDUV, tal como fue señalado, formuló una reglamentación particular para la implementación del PFMV en la provincia. De acuerdo a las fuentes consultadas, al momento de la implementación, el instituto de vivienda del Chaco advirtió que los parámetros edilicios definidos por el programa a nivel nacional contemplaban realidades habitacionales muy superiores a las existentes en la provincia, razón por la cual su directorio dictó la Resolución Reglamentaria N.º 0050/15/2005 con fecha 16 de junio de 2005, mediante la cual aprobó un instructivo anexo específico para la implementación de este programa, enmarcando las modificaciones a las especificaciones técnicas prescriptas en la órbita nacional, en los artículos 59, 61, 62, 64 de la Ley Provincial de Obras Públicas N.º 4990, que fundamentalmente definían las atribuciones del organismo responsable de realizar modificaciones de obras o contratos, mediante resolución fundada.

El cambio más significativo que introdujo este marco normativo específico a nivel local fue la incorporación del concepto de “saneamiento barrial” a

los términos de la letra escrita de PFMV, en virtud de adecuar las acciones programáticas previstas desde la órbita nacional (mejoramiento para viviendas deficitarias construidas con materiales no precarios), a su implementación en villas y asentamientos, de acuerdo a la reinterpretación y consecuente reorientación del perfil de los destinatarios que decidió realizarse en la provincia.

P: *“(...) la verdad es que no te puedo negar que hubo cierta flexibilidad a nivel nacional, y una gran cuota de astucia de nuestra parte por aprovechar los recursos de este programa que eran mucho más interesantes que los asignados a los otros programas de la política federal, y ocuparlos para los problemas que teníamos en nuestra provincia, principalmente en el AMGR, que era el tema de los asentamientos” (...)*”. (Entrevista a Funcionario de la Unidad de Control y Evaluación del PFMV del IPDUV, 2010).

A: *“(...) el Gran Resistencia posee asentamientos humanos muy nuevos, muy recientes, en donde tenemos que dar solución con un programa que no está destinado a nuestra provincia. El programa está destinado a zonas más consolidadas, nuestro problema son los asentamientos informales; no obstante, creo que estamos tratando de hacer la mejor buena letra para traer la mayor cantidad de recursos. No sé si estamos haciendo del todo bien en la lucha por capitalizar este programa, porque en esa lucha por ahí las cosas no te salen tan bien, pero no estamos dispuestos a dejar pasar la oportunidad (...)*”. (Entrevista a Funcionario de la Unidad de Control y Evaluación del PFMV del IPDUV, 2010).

Al igual que en la órbita nacional, para la formulación de la Resolución IPDUV, que regulaba la implementación del programa en la provincia, no fueron convocadas otras áreas del gobierno provincial vinculados a las problemáticas del hábitat, ni los municipios en donde se implementarían los proyectos. Tampoco fue promovido por el IPDUV, la participación de otros actores locales que hubiesen podido contribuir en la construcción de la interpretación de las necesidades y los satisfactores que quedaron plasmados en el citado instrumento normativo, quedando estas cuestiones exclusivamente en manos del instituto de vivienda provincial, en consonancia con el espíritu general que la SSDUV le había impregnado a

esta acción programática, a diferencia de lo acontecido y promovido en el PFEH analizado previamente.

A pesar de la ausencia de promoción de un esquema interinstitucional y multiactoral, a diferencia de los restantes programas analizados en el marco de la PFV, para la implementación y gerenciamiento de este programa, tal como fue mencionado, el IPDUV creó una “Unidad de Control y Evaluación del PFMV”, que se estructuraba a su vez en dos direcciones: una para el AMGR y otra para el interior provincial. Dicha unidad especial tenía como funciones principales ejecutar esta acción programática en la provincia y articular a nivel horizontal con las distintas gerencias del IPDUV (Proyecto, Desarrollo Urbano, Social, Contable, Legal, etc.) para la gestión, formulación e implementación de los proyectos. Si bien esta iniciativa puede considerarse positiva en relación a la gestión de los proyectos, y su generación en cierta medida refleja la importancia dada por el IPDUV a esta acción programática en particular, de acuerdo a las fuentes consultadas, muchas de las funciones asignadas a esta unidad resultaron de difícil cumplimiento primando la modalidad operativa sectorial fuertemente arraigada en la institución a cargo de la política habitacional provincial.

*A: “(...) en el Instituto nadie sabe qué hizo el otro. Por un lado está el área legal, de proyecto, social, contable, no se conectan entre sí, esto dificulta a los técnicos que tienen que ir a campo, ya que tampoco se conectan con la Unidad que tiene a cargo la implementación del programa. Nadie quiere dar ni siquiera la información que tiene (...)”.* (Entrevista a Funcionario de la Unidad de Control y Evaluación del PFMV del IPDUV, 2010).

Sin dudas la modalidad de trabajo sectorial del IPDUV y la débil articulación de las distintas áreas con la mencionada Unidad a cargo del PFMV, sumada a la ausencia de vinculación con otros organismos y/o programas del Estado provincial y municipal, impactó negativamente en la integralidad de las satisfactores habitacionales redefinidos en la Resolución IPDUV, tal como se analizará más adelante.

En relación a los destinatarios del PFMV, surgen cuestiones sobre las cuales vale la pena hacer algunos análisis. Si bien puede considerarse positivo que el IPDUV, con la incorporación del concepto de “saneamiento barrial” en los términos de la Resolución IPDUV, haya reorientado el perfil de los destinatarios en virtud de implementar el programa en villas y asentamientos, cabe señalar que la formulación de esta acción programática a nivel nacional había respondido a una demanda históricamente marginada de la atención estatal en materia de política habitacional, definiendo como beneficiarios a aquellos hogares que residían -de acuerdo a la clasificación realizada por el Estado para estimar el déficit habitacional- en viviendas deficitarias que requerían mejoramientos o ampliaciones, y que en general presentan condiciones constructivas y de habitabilidad superiores a las que pueden encontrarse en los asentamientos informales.

Sin dudas, que el estado nacional reconociese la demanda de los hogares que requerían mejoramientos de vivienda en lugar de viviendas nuevas estandarizadas y seriadas implantadas en terrenos vacíos - satisfactor históricamente privilegiado por las empresas constructoras y legitimado consuetudinariamente a través de la acción estatal - puede interpretarse como un avance significativo hacia la construcción de una política habitacional más integral y diversificada. Sin embargo, esta cuestión no fue capitalizada en la provincia del Chaco ni en el AMGR, a pesar de que el déficit habitacional cualitativo era también significativo al momento de lanzamiento de este programa, y el IPDUV como responsable de su implementación local, decidió reorientar los recursos a la atención de hogares residentes en villas y asentamientos, tal como fue expresado por los informantes clave.

*A:“(…) en el momento que se larga el mejor vivir, el problema más grave del AMGR era el problema de las villas y los asentamientos, no teníamos ningún programa para intervenir en esos casos, fue entonces cuando se decidió reorientar este recurso e incluir el concepto de “saneamiento barrial” para poder aplicarlo en los*

*lugares más precarios, darle algo a los más necesitados (...) nos pareció que era una cuestión de justicia, darle alguna ayuda a quienes menos tenían, el programa estaba pensado en realidad para el mejoramiento habitacional de hogares que contaban con una vivienda pero requerían de mejoras o ampliaciones y no tenían acceso a créditos por su condición social, pero a nuestro criterio ese no era el principal problema que tenía el Instituto en ese momento, por eso es que se decide hacer una versión propia del Mejor Vivir (...)”.* (Entrevista a Funcionario de la Unidad de Control y Evaluación del PFMV del IPDUV, 2010).

En relación a las expresiones de los actores institucionales locales, puede considerarse de manera positiva la estrategia por ellos desplegada como responsable de responsables de la implementación local del programa en la provincia, en el sentido que el IPDUV asumió un protagonismo inédito en el proceso, superando el histórico rol de simple ejecutor acrítico de la política formulada a nivel nacional, logrando redefinir la interpretación de las necesidades y los satisfactores que sustentaban la versión original del PFMV elaborado por la SSDUV de la Nación, que vino además aparejada de un cambio del perfil de los destinatarios. Sin embargo, en relación al reciente reconocimiento por parte del Estado en la órbita nacional de una necesidad que históricamente había permanecido cautiva en enclaves de despolitización, resultó negativo que el Estado Provincial haya reprivatizado dicha demanda, que también era representativa a nivel local, dejándola nuevamente marginada de la atención oficial.

Sin dudas, lo acontecido en este caso en particular evidencia particularmente - desde una perspectiva interpretativa de las necesidades- que el proceso de configuración de las necesidades habitacionales no termina con la formulación de una acción programática, sino por el contrario que es posible identificar diferentes instancias de dicho proceso en donde nuevamente se producen disputas entre las diferentes interpretaciones contrapuestas. En términos de Fraser (1986), el movimiento de una necesidad privatizada a una necesidad politizada a una necesidad administrable puede transformar el contenido interpretado. Sin dudas el análisis de este proyecto en particular y su incidencia en las redefiniciones a nivel programático realizadas por el

IPDUV, dan cuenta de que la implementación no es el ajuste fiel a la decisión inicial (Williams, 1971, citado por Tamayo Sáez, 1997: 17), tal como se sostiene desde las posiciones que entienden a esta instancia como una cuestión técnica carente de relevancia, por el contrario, las modificaciones reseñadas en este caso dan cuenta del carácter eminentemente político de esta instancia, reconocida por Bardach (1980) como “*una sucesión de juegos entre actores*” que entran en disputa por controlar, reprivatizar necesidades, establecer visiones hegemónicas y lograr la legitimidad que otorga el poder estatal.

En cuanto a la selección de los destinatarios, no fueron establecidos ni explicitados en la Resolución IPDUV analizada, los criterios de priorización ni la metodología a utilizar para definir las villas y asentamientos que serían intervenidos, como así tampoco para los hogares que resultasen adjudicatarios dentro de dichas unidades espaciales. Como producto de estas indefiniciones, de acuerdo a las fuentes consultadas, la elección de los destinatarios en la provincia del Chaco no fue realizada a partir de criterios fundados en una priorización en base a un diagnóstico previo de la situación de los diferentes barrios y asentamientos existentes. Esta modalidad no sólo condujo a situaciones de inequidad en relación con las posibilidades de acceso al programa, sino que permitió el desarrollo de prácticas clientelares, tal como se verá más adelante de acuerdo a lo acontecido en el proyecto estudiado en profundidad.

En relación a la participación de los destinatarios de las soluciones habitacionales, cabe señalar que en consonancia con el nivel nacional - que no había establecido en sus instrumentos normativos, ninguna metodología ni práctica o trabajo social que propiciase la participación de los destinatarios en los proyectos- tampoco fue prevista en los instrumentos normativos elaborados por el IPDUV para la implementación del programa en la provincia. En este contexto, la participación de los destinatarios de acuerdo a lo establecido en la Resolución IPDUV, quedó restringida a

cuestiones vinculadas exclusivamente a la aceptación de la intervención, la autorización para el depósito de materiales en sus lotes y la firma de la recepción de las obras, sin especificarse en dicho instrumento normativo ninguna pauta ni metodología a implementar por los técnicos de las empresas constructoras para lograr estas aceptaciones, dejando librada estas cuestiones al criterio y capacidad de las mismas.

*A: “(...) el Instituto de Vivienda ha estado acostumbrado siempre a llevar adelante planes FONAVI y PREFONAVI, donde el rol por parte de la administración del Estado consistía fundamentalmente en la utilización de esos recursos en obras masivas ejecutadas por empresas constructoras, en donde el Estado daba su aval en cuanto a la calidad de las obras, inaugurábamos y concluía ahí el rol. Esta es la primera vez con el Mejor Vivir que el Estado provincial debe trabajar tan en contacto con la gente, en contacto con la comunidad, y con esa franja social, la más carenciada, a la que nunca habíamos atendido (...) no teníamos una práctica de trabajo social, ni una metodología para encarar este tipo de trabajo en las villas”. (Entrevista a Funcionario de la Unidad de Control y Evaluación del PFMV del IPDUV, 2010).*

*R: “(...) en el IPDUV tenemos un área social que hace un diagnóstico social por así decirlo, pero en realidad es una especie de registro de algunas características de los hogares, como cantidad de integrantes, si hay algún discapacitado, edades, etc. (...) no tiene experiencia de trabajo participativo en villas y asentamientos, tampoco tiene una metodología ya diseñada para casos así (...) la única experiencia de trabajo en asentamientos se hace con el PROMEBA, que si bien depende del IPDUV, tiene su propia unidad ejecutora, sus equipos de trabajo metodologías y es un mundo aparte (...)”. (Entrevista a Funcionario del IPDUV, 2010).*

Si bien, tal como fue señalado por los informantes clave, el IPDUV no contaba, al momento de iniciarse la implementación de este programa en la provincia, con una metodología de abordaje adecuada ni de personal técnico capacitado para afrontar la modalidad operativa que esta acción programática requería: la refacción o ampliación de viviendas con familias residentes en las mismas unidades. Modalidad que hubiera sido propicia para la incorporación de prácticas de trabajo participativo con los destinatarios de las soluciones. Tampoco, según pudo saberse, estas

cuestiones fueron subsanadas en el período de estudio en el cual se implementó el programa en el Chaco, a pesar de la existencia de la mencionada Unidad Especial a cargo del PFMV, que hubiera podido elaborar en el tiempo metodologías y prácticas de trabajo participativas. Hecho que sin dudas da cuenta del rol subordinado al que históricamente someten los actores estatales a los destinatarios de las acciones habitacionales.

P: “(...) en el IPDUV no teníamos una metodología participativa para encarar este tipo de trabajo en las villa, menos aún profesionales técnicos capacitados para hacerlo, y después si bien se creó la Unidad Especial, nos absorbió la vorágine de la implementación, vos pensá que el Chaco fue una de las provincias que más eficiente resultó en términos cuantitativos para este programa (...), lamentablemente desde el punto de vista social o metodológico si querés llamarle hubieron muchas falencias que no pudieron subsanarse porque al no estar previstas y aceptadas todas las condiciones y capacidades para implementar algo así con participación, después cuando ya estás en la vorágine de ejecutar y obtener más cupos, menos todavía hay tiempo para replantearse las prácticas (...)” .(Entrevista a Funcionario de la Unidad de Control y Evaluación del PFMV del IPDUV, 2010).

Finalmente en relación a los destinatarios, cabe señalar que por las características particulares de esta acción programática que requería la realización de intervenciones particularizadas en las unidades habitacionales con los hogares residiendo en las mismas, este proyecto representó una oportunidad desaprovechada para potenciar las “*capacidades grupales*” (Dubois Migoya, 2008) por parte del IPDUV como representante del estado en este proceso y responsable de promover la participación de los actores subordinados, mitigando las imposiciones que algunos sectores pudiesen ir logrando sobre otros, en pos de lograr una distribución más equitativa de la participación para el establecimiento de consensos en la interpretación de las necesidades y determinación de los satisfactores de este segundo momento del proceso. Sin embargo, el IPDUV contrariamente a lo esbozado precedentemente, no potenció el desarrollo de este tipo de capacidades.



Al igual que en el caso de los otros programas analizados, cabe destacar que el IPDUV contaba, además de la reglamentación particular que se formuló ad hoc que se ha venido analizando precedentemente, al momento de la implementación del PFMV con un marco normativo general vigente, establecido por 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 de las mismas. Sin embargo, para la implementación de esta acción programática no se respetó ni capitalizó este marco normativo vigente, tal como fue señalado por los informantes clave.

*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 que quedan. Cuando se aplican acá la situación es otra, es otra realidad, las cosas no se pueden adaptar así al boleo, ellos tienen la plata, mandan la plata para hacer esas viviendas de acuerdo a su visión sobre el problema (...) a pesar de esto, en el caso del Mejor Vivir, que fue el IPDUV quien decidió reorientar esos fondos para atender a los hogares de las villas, a nuestro criterio la solución no fue la más acertada porque sólo se trabajó intralote sin solucionar los graves problemas de irregularidad física, falta de servicios, infraestructura, etc. que tienen las villas (...) pero a nosotros como Municipio no nos dejaron opinar (...)”.*  
(Entrevista Funcionario del Municipio de Resistencia, 2010).

En este contexto, la Municipalidad de Resistencia tuvo un rol sumamente limitado -a pesar de tratarse de un barrio vinculado históricamente a la municipalidad, en la medida que se originó a partir de la ocupación de tierras municipales y en los años '70 fue objeto de un proceso de regularización física y dominial desarrollado por dicho organismo- circunscribiendo su accionar en esta acción programática en particular a la verificación de la situación dominial de los destinatarios y el otorgamiento

de las factibilidades exigidas por la SSDUV de la Nación, como parte de la carpeta de gestión de los proyectos.

Sin dudas la estrategia del IPDUV de no dar lugar al cumplimiento de lo establecido por la Ley Provincial de Vivienda sumado al rol subordinado de los actores municipales en relación a la política habitacional provincial, neutralizaron las interpretaciones alternativas que estos podrían haber aportado, y que sin duda hubieran enriquecido el debate y la disputa por la definición de las necesidades y los satisfactores que fueron finalmente plasmados en la Resolución 0050/05 IPDUV.

El IPDUV contaba además con un convenio marco de cooperación entre la Universidad Nacional del Nordeste y el Gobierno del Chaco, cuya finalidad era institucionalizar la participación y contribución de la academia en la resolución de las problemáticas locales. A pesar de disponer de este instrumento, los actores académicos no fueron convocados en la instancia de adecuación local del PFMV a partir de la Resolución IPDUV y las escasas articulaciones que se dieron en la ejecución de los proyectos, tal como se verá más adelante, no estuvieron enmarcadas en el citado convenio.

En este contexto los actores de la Municipalidad de Resistencia y los actores académicos de la UNNE no tuvieron espacios para plantear interpretaciones que entraran en disputa con la visión del IPDUV y que pudieran incidir en la definición de las necesidades y los satisfactores que quedo plasmada en la reglamentación particular que el IPDUV formuló para la implementación del programa en la provincia. Sin dudas esta cuestión reafirma que el citado organismo -como responsable de la política provincial de vivienda- ha sido siempre reacio a formalizar y reglamentar la participación de actores ajenos a las empresas constructoras. Esta actitud pone en evidencia la posición dominante que históricamente han ocupado las corporaciones empresariales (grandes, medianas y pequeñas) en el proceso de configuración de las necesidades habitacionales, en la medida que la interpretación que terminó

convirtiéndose en hegemónica a través de la reinterpretación que el IPDUV introdujo para este programa, terminó resultando afín a los intereses de las empresas constructoras y consonante con la forma de concebir el problema que el sector de la industria de la construcción ha promovido a lo largo de la historia de la política habitacional argentina.

De esta manera su interpretación acerca de la necesidad habitacional y sobre el tipo de satisfactor “adecuado” a esa necesidad: ejecución y adjudicación de viviendas “llave en mano”, producidas de manera estandarizada y masiva, construidas en conjuntos sobre terrenos generalmente definidos por las propias empresas, se vuelve hegemónica legitimándose a través de la acción del Estado, tal como se verá más adelante al analizar las modificaciones que se introdujeron sobre los satisfactores efectivamente provistos en el marco de esta acción programática, priorizando nuevamente la interpretación de las empresas. En relación a estas cuestiones, funcionarios de dicho organismo realizaron los siguientes señalamientos:

*A: “(...) la verdad que de los programas nuevos del Plan Federal, los que más exitosos son hasta el momento, sin dudas son el construcciones y el mejor vivir, o sea los que se hace a través de empresas constructoras y que no exigen la articulación con tantos organismos y sectores, porque se ajustan a la mecánica de trabajo que ya tenemos consolidada en el Instituto (...) cuando desde un grupo de gente de Bs. As. que sentada en un escritorio te formulan los programas te plantean que se haga con cooperativas, que se trabaje con el municipio, con las organizaciones sociales, es porque no tienen idea como es la realidad local (...) nos terminan complicando la aplicación de los programas (...)”.* (Entrevista Funcionario de la Unidad de Evaluación y Control del PFMV del IPDUV, 2010).

En base a lo expuesto, puede señalarse que la reinterpretación de las necesidades y la definición de los satisfactores quedaron exclusivamente en manos del IPDUV. Tal como pudo saberse, la modificación de la población objetivo original del PFMV implicó la necesidad de revisar los satisfactores previstos por la letra escrita del programa y adecuarlos a las necesidades - o

a la interpretación de las mismas que en ese momento se constituyó como hegemónica y resultó finalmente legitimada por los funcionarios locales responsables del programa- de los hogares que residían en asentamientos informales. Para instrumentar estas reinterpretaciones en relación a la población destinataria y a los satisfactores previstos, el IPDUV estableció un conjunto de requisitos para la implementación de los proyectos, tales como: la realización de relevamientos a cargo de las empresas constructoras adjudicatarias e inspectores IPDUV para definir el tipo y la cantidad de intervenciones en cada proyecto; el cálculo previo del monto por proyecto sobre la base de la cantidad de intervenciones a realizar; la posibilidad de redistribución de fondos sobrantes de las intervenciones en el mismo barrio o en otro; la realización de trabajos necesarios no comprendidos en los presupuestos originales enmarcados en la ley provincial de obras públicas sin que ello modificase el monto pactado; la reducción de los niveles de terminación en virtud de brindar mayor cobertura; la definición de módulos estandarizados (módulo baño, módulo cocina baño, módulo dormitorio) como así las condiciones técnicas para su ejecución; respetar las pautas generales de implantación de los módulos en los lotes y las especificaciones de los niveles de terminación; contar con autorización de los destinatarios para el depósito de materiales en sus lotes y su firma en manifestación de conformidad al momento de recepción de las obras.

*A:“(...) al decidir con este programa trabajar en las villas y asentamientos tuvimos que replantear las soluciones que se iban a implementar y también definir quienes serían los responsables de cada cuestión (...)”.* (Entrevista a Funcionario de la Unidad de Control y Evaluación del PFMV del IPDUV, 2010).

*A:“(...) la cuestión de la decisión de hacer módulos fue pensando en la fase operativa, vos imaginate que no teníamos los diagnósticos previos necesarios para formular los proyectos a la SSDUV para captar el financiamiento (...) el prediseño de los módulos nos permitió hacer variantes en base a los montos tope que establecía el programa y así captar los cupos de manera eficiente”.* (Entrevista a Funcionario de la Unidad de Control y Evaluación del PFMV del IPDUV, 2010).

Sin dudas, tal como ya ha sido señalado, resulta valorable la iniciativa de los funcionarios del IPDUV responsables de la implementación de este programa en la provincia, de introducir modificaciones en virtud de adecuar el financiamiento a las problemáticas locales, como así también la estrategia señalada por los funcionarios de la Unidad de Evaluación y Control local de diseñar módulos tipo estandarizados en base a los montos tope establecidos por la SSDUV para poder captar rápidamente los recursos del programa, ante la ausencia de relevamientos y diagnósticos de las situaciones particulares de cada una de las viviendas a ser intervenidas en los distintos asentamientos en los cuales se implementarían los proyectos. Sin embargo, no puede dejar de señalarse que los citados módulos estandarizados (módulo baño, módulo cocina-baño, módulo dormitorio), no sólo fueron utilizados como anteproyectos para la captación de los fondos, sino que finalmente fueron ejecutados, convirtiéndose en la modalidad priorizada por las empresas constructoras que implementaron las soluciones en el caso de la provincia del Chaco.

*A: “(...) las empresas tienen un interés económico, no podemos hacer algo en contra de sus intereses hay que ser realista (...) por eso es que se terminaron ejecutando los módulos, si bien inicialmente fueron concebidos como una estrategia de rápida captación de los recursos nacionales, después la mayoría de las empresas optaron por ejecutar los módulos, vos pensá que no están acostumbrados a trabajar en viviendas precarias existentes, con las familias viviendo adentro (...) Si no hubiéramos pergeñado la estrategia de los módulos, las empresas se hubieran abierto, nos hubieran boicoteado el programa, así de sencillo (...)”.* (Entrevista Funcionario del IPDUV, 2010).

*P: “Hubo que tomar esas decisiones para poder aplicar el programa en la provincia, como por ejemplo el tema de los módulos, fue la única manera de captar los fondos, que eran asignados por la SSDUV contraproyecto presentado, entonces se formularon los proyectos calculando el monto necesario por solución habitacional, sobre la base del cómputo y presupuesto de módulos estandarizados (módulo baño, módulo cocina-baño, módulo dormitorio), a partir de los cuales se realizó un promedio de 10.000 pesos por intervención (...). Después en la implementación fue la única manera de que las empresas constructoras locales aceptaran participar de este programa, porque con los módulos se garantizaba la eficiencia productiva y se evitaban los conflictos al no tocar lo existente (...) la gente es desagradecida,*

*encima de que le das una solución, son capaces de iniciarte acciones legales si la construcción nueva le genera algún problema con la vivienda preexistente (...)*". (Entrevista a Funcionario de la Unidad de Control y Evaluación del PFMV del IPDUV, 2010).

La decisión de ejecutar estos módulos estandarizados desvirtuó el espíritu que podía adjudicarse a la formulación nacional del programa de atender de manera particularizada a cada uno de los hogares destinatarios, primando tal como fue expresado por los informantes clave el interés de las empresas constructoras locales acostumbradas a trabajar en la producción de viviendas nuevas en terrenos vacíos para hogares anónimos constituidos por "familias tipo", por sobre la visión de otros actores con menor peso en el momento correspondiente a la implementación dentro el proceso de interpretación de las necesidades y satisfactores dado en la instancia local.

A: *"(...) nosotros como Instituto tenemos que garantizar la ejecución de los programas y para hacerlo tenemos que dar lugar a los requisitos que ponen las empresas para trabajar por sobre las opiniones de otros sectores, porque son las empresas las que te pueden hacer fracasar un programa (...)*". (Entrevista a Funcionario del IPDUV, 2010).

En relación a los satisfactores, tal como fue señalado el programa a nivel nacional previó además que las jurisdicciones adheridas realizaran aportes complementarios para la ejecución de los proyectos en virtud de lograr intervenciones más integrales. En el caso de la provincia del Chaco, esta cuestión no fue prevista en la Resolución IPDUV y de acuerdo a la información brindada por funcionarios locales responsables del programa, a pesar de que tal como pudo saberse, solamente el 65 % del monto total asignado por solución habitacional era invertido en la obras, mientras que el 35 % restante era absorbido por el circuito administrativo y el costo empresarial. En términos cuantitativos, esto significaba que para una solución para la cual se había estipulado inicialmente un monto tope de diez

mil pesos (\$ 10.000) se terminaba invirtiendo efectivamente en la obra un monto aproximado de seis mil quinientos pesos (\$6.500).

Sin dudas los montos de inversión por solución habitacional resultantes del monto tope establecido por la SSDUV en combinación con la decisión del IPDUV de no realizar aportes complementarios y de destinar el 35 % de los fondos asignados por solución habitacional para cubrir los gastos del circuito administrativo, aparecen en primera instancia como insuficientes para realizar mejoras sustanciales de las viviendas de los hogares que finalmente fueron atendidos en el marco de los proyectos implementados en la provincia del Chaco y en el AMGR, como consecuencia del cambio de la población destinataria que introdujo el IPDUV a partir de la incorporación del concepto de “saneamiento barrial” a los términos de este programa. Al no modificarse los montos máximos por unidad habitacional de acuerdo al grado de precariedad de las viviendas que se encontraban en los asentamientos informales, las intervenciones resultaron sumamente limitadas, tal como se verá más adelante.

A modo de cierre preliminar del análisis de este segundo momento y antes de avanzar en el estudio del tercer momento correspondiente a la implementación del PFMV en el caso del barrio Villa Itatí, corresponde hacer algunas reflexiones. En primer lugar, en base a lo expuesto puede inferirse que las interpretaciones sostenidas históricamente por el IPDUV y el sector de la industria de la construcción en relación a la “vivienda social pública” (conjuntos de viviendas nuevas estandarizadas en terrenos vacíos ejecutados por empresas constructoras) y a los destinatarios de la política habitacional (grupos de beneficiarios anónimos conformados por hogares individuales que no participan del proceso de decisiones y a los que se adjudican las viviendas en propiedad) que perdieron temporalmente su hegemonía, a partir de la politización y posterior reconocimiento del Estado de la necesidad de los hogares que requerían refacciones o ampliaciones de sus viviendas precarias existentes y que se plasmaron en los instrumentos

normativos del PFMV elaborados por la SSDUV a nivel nacional, no desaparecieron, por el contrario se mantuvieron en estado latente, a la espera de que el despliegue de ciertas estrategias de reprivatización les permitieran recobrar la hegemonía perdida.

En el caso de la implementación local del PFMV, la redefinición de los satisfactores plasmados en la Resolución IPDUV: refacciones, ampliaciones y módulos estandarizados, como así la reorientación del perfil de los destinatarios a los que se destinaron finalmente los recursos, fueron el resultado de la negociación de las diferentes interpretaciones en disputa. En términos de Fraser (1986), los actores portadores de las necesidades previamente hegemónicas, al entrar en disputa con necesidades recientemente politizadas, se ven obligados a revisar y negociar dichas interpretaciones, modificándolas sutilmente, dado que se trata de intervenciones en respuesta a interpretaciones rivales, que dialogizan internamente con respecto a estas. Las reinterpretaciones que finalmente se plasmaron en la Resolución IPDUV expresan sin duda, el resultado de este proceso.

### El tercer momento: la lucha por la traducción de la necesidad al lenguaje de la intervención

Por cuestiones metodológicas ya explicitadas en el apartado correspondiente, este momento es el que se ha estudiado con mayor profundidad, consecuentemente la reconstrucción de esta instancia del proceso resultó de mayor riqueza analítica desde una perspectiva crítica de las necesidades habitacionales.

En base a Fraser (1986 y 1991), Krmpotic (1999) y Bardach (1980) puede inferirse con motivos analíticos que este tercer momento corresponde a la implementación. 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 y el proyecto– que controlan. (Eugene Bardach, 1980, citado por Tamayo Sáez, 1997: 16). Esta concepción implica que el problema de la implementación no es el ajuste fiel a la a la formulación de los instrumentos operativos, 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 también un proceso, no sólo un momento y se constituye además en un proceso difícilmente distinguible de la decisión, puesto que en él también se adoptan una multitud de decisiones. (Tamayo Sáez, Ob. Cit: 13-17). Desde la perspectiva de Fraser, en esta instancia del proceso el foco de la disputa ya no se centra en lo privado versus lo público en el sentido del discurso (primer momento), ni en el contenido y el proceso de la interpretación de la necesidad (segundo momento), sino en asegurar o impedir las disposiciones correspondientes plasmadas en la letra escrita de los programas.

En el tercer momento del proceso de configuración de las necesidades habitacionales, correspondiente a la implementación del proyecto en el barrio Villa Itatí, han estado involucrados diferentes tipos de actores, entre los cuales pueden distinguirse: a) actores sociales, entre los que a su vez se identifican los actores comunitarios (comunidad barrial de Villa Itatí) y los actores académicos (equipo de tesis de la FAU- UNNE); b) los actores estatales (SSDUV, IPDUV, Unidad de Control y Evaluación del PFMV Chaco y Municipalidad de la ciudad de Resistencia) y c) los actores del sector de la industria de la construcción (empresa adjudicataria de las obras). Para el análisis de sus roles, estrategias e incidencia en esta instancia del proceso, resulta necesario clarificar las reinterpretaciones entre las necesidades administrativas prescriptas en la letra escrita del Programa con las prescripciones establecidas en la Resolución IPDUV N. ° 0050/15/2005 y con las necesidades ejecutadas finalmente e implementadas en el marco

del proyecto, en virtud de visibilizar el comportamiento de los actores involucrados.

Para avanzar en esta dirección se interpelaron a los componentes de los satisfactores (previstos e implementados) desde una perspectiva integral del hábitat - ampliamente desarrollada en el marco teórico de esta investigación- que concibe que la problemática habitacional de los hogares que padecen pobreza crítica deben ser abordados desde un enfoque multidimensional. Para ello se organizó esta contrastación a partir de un conjunto de dimensiones - desarrolladas en un trabajo anterior junto a Barreto y otros (2014) - desde las cuales se considera debe abordarse la necesidad habitacional de los sectores en situación de pobreza crítica, estas dimensiones son: legal, habitacional, urbano-ambiental, económica, social, cultural y política.

En el cuadro que se presenta a continuación se sistematizan los componentes de los satisfactores previstos en el nivel de definiciones programáticas del PFSH en sus dos instancias ya analizadas: la formulación del PFMV a nivel nacional, plasmada en el Convenio Marco y la readecuación del programa para su implementación en el Chaco plasmada en la Resolución IPDUV, como así los contemplados en la instancia de implementación efectiva del proyecto en el Barrio Villa Itatí, cuya descripción objetiva fue expuesta precedentemente (Ver punto 4.5.4.a).

Cuadro 16. Componentes de los satisfactores habitacionales contemplados en el PFMV y en el proyecto del Barrio Villa Itatí

<b>Componentes de los satisfactores habitacionales</b>		
	<b>Nivel del Programa (formulación del PFMV- Convenio Marco)</b>	<b>Nivel local (Resolución IPDUV y proyecto Villa Itatí)</b>
<b>Legal</b>	<p>Acceso legal al suelo. Componente no previsto por el programa, pero exigida como contraparte a los gobiernos provinciales y municipales para su implementación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contempló parcialmente el acceso legal al suelo, ya que a nivel provincial este requisito fue relativizado, admitiendo la intervención en terrenos en vías de regularización dominial. A los destinatarios de Villa Itatí les fue exigida la presentación de certificación de saneamiento dominial en trámite emitida por la Municipalidad de Resistencia (propietaria original de las tierras)</li> <li>▪ No contempló en la Resolución IPDUV ninguna disposición en relación a las responsabilidades legales vinculadas con la construcción nueva, unida o adosada a lo existente. En el caso de Villa Itatí estos conflictos no fueron atendidos.</li> </ul>
<b>Urbano-ambiental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El programa no previó soluciones en esta dimensión, solamente estableció como requisito que las viviendas que había que intervenir se encontraran en terrenos localizados en áreas urbanas no inundables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La Resolución IPDUV no contempló ninguna intervención en esta dimensión, a pesar de haber reorientado los recursos a los hogares residentes en villas y asentamientos. En el caso de Villa Itatí la realización de núcleos húmedos con sistemas de desagüe normalizados a pozos negros contribuyó indirectamente a controlar o a mejorar parcialmente la situación de las cunetas contaminadas del barrio.</li> <li>▪ A nivel provincial, se relativizó el requisito de no inundabilidad de los terrenos, dadas las condiciones de vulnerabilidad hídrica generalizadas del AMGR. En el caso de Villa Itatí, presentaba al momento de la intervención problemas de inundación por lluvias, cuya resolución no fue contemplada.</li> </ul>

<p style="text-align: center;"><b>Habitacional</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contemplo el mejoramiento de viviendas construidas con materiales no precarios a través de obras de ampliación y reparación.</li> <li>▪ Estableció un monto tope por solución habitacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La Resolución IPDUV modificó los satisfactores previstos en esta dimensión al incorporar el concepto de “saneamiento barrial” y reorientar los recursos para la atención de los hogares en villas y asentamientos. A nivel provincial, predominó la modalidad de intervención a partir de módulos estandarizados adosados o separados de las viviendas existentes.</li> <li>▪ Las soluciones para los hogares que resultaron adjudicatarios en el sector estudiado de Villa Itatí consistieron en la combinación de alguna de las siguientes soluciones: a) completamiento (provisión de pisos, revoques, revestimientos, cielorraso, pinturas, instalación sanitaria); b) refacción (a través de vincular habitaciones demoliendo parcialmente lo existente o construyendo para dividir espacios); c) ampliaciones y d) ejecución de módulos prototipos.</li> <li>▪ No contempló en la Resolución IPDUV ni el proyecto de Villa Itatí la explicitación de criterios de intervención de las viviendas ni de priorización de las soluciones</li> <li>▪ No fue establecido en la Resolución IPDUV ningún criterio de utilización y distribución de los montos tope por solución habitacional, quedando librada esta cuestión a las empresas constructoras. En el caso de Villa Itatí, la empresa constructora a cargo de las obras del sector estudiado en profundidad contempló la decisión de no utilizar un monto fijo por solución, sino de acuerdo a los requerimientos de los hogares (aunque estos criterios no fueron explicitados ni consensuados con los vecinos)</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Económica</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Demanda a empresas constructoras asociadas a la Cámara Argentina de la Construcción, a la Cámara Argentina para Pequeñas, Medianas Empresas de la Construcción y a la Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas Constructoras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A nivel provincial se priorizó a las pequeñas y medianas empresas.</li> <li>▪ Favoreció la generación de fuentes de empleos formales para obreros de la construcción por el período de ejecución de las obras.</li> <li>▪ No contempló la contratación de aquellos destinatarios de las soluciones habitacionales que se encontraran desocupados ni propició otras acciones para mejorar la inserción laboral de los destinatarios que se encontraban desocupados al momento de la intervención.</li> </ul>

<p style="text-align: center;"><b>Social</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El programa no estableció prescripciones específicas en esta dimensión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La Resolución IPDUV no contempló la inclusión de acciones referidas a salud, educación, seguridad social, etc.</li> <li>▪ El proyecto en Villa Itatí tampoco ejecutó acciones en esta dimensión. El barrio estudiado disponía de equipamiento social y comunitario: jardín de infantes, escuela primaria, plazoleta, iglesia católica (capilla de la virgen de Itatí, que le da nombre al barrio) y de otros cultos. En las inmediaciones se localiza el principal hospital provincial y un hospital pediátrico, uno de los campus de la Universidad Nacional del Nordeste. También existían en la cercanía comercios de todo tipo y clubes deportivos.</li> <li>▪ Tampoco fueron incluidas en la Resolución IPDU ni en el proyecto acciones tendientes a cohesionar a la comunidad, dado que la existencia del equipamiento no garantiza el uso mancomunado y apropiado colectivamente.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Cultural</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No contempló lineamientos específicos relacionados con la dimensión cultural de la población destinataria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ni la Resolución IPDUV, ni el proyecto Villa Itatí contemplaron lineamientos o acciones en esta dimensión, por el contrario, su modalidad de implementación contribuyó aun más a la fragmentación comunitaria en el caso estudiado.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Política</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Indujo la reactivación de la industria de la construcción como vehículo de generación de fuentes de trabajo y dinamización de la economía.</li> <li>▪ Omitió el abordaje de aspectos relacionados con la organización social de los destinatarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El proyecto no instrumentó una forma de recupero para la población destinataria. En el caso de Villa Itatí, al momento de realización del trabajo de campo, el IPDUV no había implementado ni comunicado a las familias destinatarias el recupero de las intervenciones.</li> <li>▪ Favoreció sectorialmente a la reactivación de la industria de la construcción, ya que su forma de implementación no articuló las necesidades de empleo y de vivienda de los beneficiarios.</li> <li>▪ La Resolución IPDUV no contempló lineamientos de promoción de la organización social de los vecinos ni propició formalmente la participación de los destinatarios ni de diferentes agentes públicos y privados vinculados con la producción del hábitat social, profundizando las diferencias y desconfianzas entre los actores involucrados. En el proyecto Villa Itatí estas cuestiones no fueron subsanadas.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

En base al cuadro precedente y antes de iniciar el análisis de los actores, sus recursos, estrategias e incidencia en las reinterpretaciones producidas en este momento del proceso, cabe hacer algunos señalamientos generales en relación al tipo de componentes de los satisfactores prescritos en las dos instancias de formulación que tuvo este programa, a diferencia de las otras acciones programáticas analizadas en esta investigación, como así también en relación a los satisfactores ejecutados y/o efectivamente implementados.

Como ya fue señalado, este programa definió a nivel nacional que la inversión debía destinarse a la resolución del déficit habitacional cualitativo, compuesto mayoritariamente por viviendas deficitarias recuperables o viviendas buenas con cantidad de cuartos insuficientes, originado en el parque de viviendas construidas con materiales no precarios pero carentes de baños y de instalaciones internas de agua, o con dimensiones inadecuadas al tamaño de los hogares que las habitaban. También estableció en el convenio marco la cantidad inicial de soluciones para ejecutarse por jurisdicción y un monto fijo por intervención. Sin embargo, en la provincia del Chaco, el IPDUV estableció en la Resolución Reglamentaria N.º 0050/05 una serie de criterios ya reseñados, con el objetivo de adecuar este tipo de soluciones a la realidad local. Para ello incorporó el concepto de “saneamiento barrial”, que permitió el redireccionamiento de los fondos del programa a la atención de asentamientos informales. En este contexto, desde una perspectiva integral del hábitat y en función de los componentes de los satisfactores previstos a nivel del PFMV en sus dos instancias: nacional (Convenio Marco) y provincial (Resolución IPDUV) y del proyecto en el Barrio Villa Itatí expuestos en el cuadro precedente, puede observarse de manera preliminar, que los componentes que previó el programa fueron muy limitados en algunas dimensiones. Esta cuestión resultó de mayor criticidad en el caso particular del proyecto estudiado en profundidad y en la implementación en general del esta acción programática en la provincia, como consecuencia de la decisión del IPDUV de reorientar la población destinataria del PFMV para aplicarla en villas y asentamientos, teniendo en

cuenta las características de esta población, que además de las necesidades habitacionales (que eran de mayor magnitud que las definidas conceptualmente por el programa a nivel nacional) requería iniciar de manera conjunta y progresiva la resolución de necesidades de inclusión económica, social, cultural y política.

En cuanto a la formulación de los proyectos, tal como fue señalado, la responsabilidad fue delegada a las jurisdicciones, y si bien el PFMV fijaba un marco de condicionamientos, no proscribía el completamiento de las soluciones mediante articulaciones con otros recursos. En el caso del Proyecto del Barrio Villa Itatí, se reinterpretaron nuevamente algunas de las “necesidades administrativas” previstas en el marco normativo del PFMV - integrado en este caso por el Convenio Marco del programa y la Resolución IPDUV (analizados en profundidad precedentemente en la reconstrucción del segundo momento del proceso de configuración de las necesidades) - en el pasaje de de las mismas a “satisfactores efectivamente ejecutados”. Consecuentemente se modificaron algunos de los componentes de los satisfactores de acuerdo a las dimensiones consideradas para el análisis. A partir de una primer identificación de esas diferencias, que en algunos casos fueron sustanciales, resulta interesante desde la perspectiva analítica desde la cual se vienen analizando los momentos del proceso de configuración de las necesidades en este caso estudiado en profundidad, desentrañar no solamente las particularidades de esta instancia, sino también los roles, estrategias e incidencia de los diferentes actores que participaron de esas reinterpretaciones.

En relación a la dimensión legal, puede considerarse de manera positiva que el IPDUV haya flexibilizado la prescripción definida a nivel nacional por la SSDUV que circunscribía las soluciones a los hogares que tenían saneada la situación dominial, ya que su implementación acrítica hubiese marginado a una gran cantidad de hogares que en la provincia del Chaco y el AMGR, que por cuestiones ya reseñadas vinculadas principalmente a los costos y a

la complejidad de los procesos de titulación, no habían podido resolver dicha cuestión. Sin embargo, esta flexibilización promovida por el IPDUV, en virtud de captar los recursos del programa y que permitió la inclusión de hogares cuya titulación de la vivienda y el terreno se encontraban en trámite, no fue acompañada durante el proceso por acciones tendientes a contribuir al logro del acceso legal al suelo como vía de integración física y social y de capitalización de la propiedad de la vivienda, tal como fue señalado por las fuentes consultadas en el caso estudiado en profundidad.

D: “(...) nosotros el título de propiedad todavía no lo tenemos (...) por suerte cuando vinieron del instituto nos dijeron que con el título en trámite igual nos podían hacer el Mejor Vivir (...) en sí el programa este no nos resolvió lo del título porque fijate los años que pasaron y seguimos así, está trabado nuestro papel, pero otros vecinos ya tienen título (...)”. (Entrevista Grupo Focal. D. Beneficiaria del proyecto Villa Itatí, 2010).

A: “(...) como responsables del Unidad de Control y Evaluación nosotros decidimos que el requisito de contar con el dominio saneado no fuera excluyente porque sino no hubiéramos podido ejecutar directamente el programa en el AMGR (...) como Unidad no éramos los responsables de sanear el dominio (...) en el caso de Villa Itatí que me preguntas ahí se trataba de un asentamiento informal viejo, de los años ´60 si no me equivoco, y después tuvo en algún momento una especie de trabajo que hizo el Municipio de regularización del dominio, la situación no era tan crítica, pero todavía quedan vecinos que no han cancelado el pago de los terrenos y no tienen sus títulos (...)”. (Entrevista a Funcionario de la Unidad de Control y Evaluación del PFMV del IPDUV, 2010).

Otra cuestión débil en esta dimensión, de acuerdo a los señalamientos de los actores, estuvo vinculada a la ausencia de definiciones por parte del IPDUV en relación a las responsabilidades legales por patologías o fallas que pudieran producirse en la vivienda preexistente como consecuencia de las refacciones, ampliaciones o construcciones nuevas realizadas por las empresas constructoras. Tal como fue señalado en el análisis del segundo momento del proceso de configuración de las necesidades de este caso estudiado en profundidad, al quedar librada esta cuestión al criterio de las



empresas, las mismas en su amplia mayoría optaron por construir módulos estandarizados aislados de las viviendas originales con el objeto de evitar futuros reclamos. Tal como fue expresado por las fuentes consultadas:

D: “(...) en Villa Itatí, en el sector que nos tocó a nosotros, se hicieron un mix de soluciones, pero en el resto del barrio las otras empresas en su amplia mayoría hacían un prototipo en el medio del patio, no tocaban lo existente, ya se había negociado eso con el IPDUV, porque sino las empresas no se presentaban a las licitaciones y caía nomás el programa (...)”. (Entrevista Técnico de la empresa constructora a cargo de la ejecución de las soluciones en el sector estudiado de Villa Itatí, 2010).

Sin dudas, tal como ya fue analizado, la no previsión de las responsabilidades legales de las fallas o patologías que la ejecución de nuevas obras pudiera generar en las construcciones existentes y la decisión de implementar finalmente módulos estandarizados aislados de las construcciones originales respondió a la ya mencionada negociación que el IPDUV realizó con el sector de la industria de la construcción local, quienes a partir de estrategias de presión corporativa lograron en cierta medida aproximar los satisfactores a proveer por el programa, a la interpretación hegemónica de la vivienda social pública, afín a sus intereses. En la instancia de implementación en el caso estudiado en profundidad, estas definiciones impactaron negativamente tal como señalaron los actores.

M: “(...) a nosotros nos hicieron un módulo aparte de la casa, me taparon el patio, quedó separado de la casa, vino bien porque le dimos su propia piecita a mi papá que vive con nosotros pero para venir al baño tiene que pasar por el patio, no está integrado (...) si yo hubiera podido hacer lo que queríamos con esa plata, habría mejorado mi casa, el techo, el baño, ampliarla capaz un poquito (...) mi marido es albañil, con esos materiales que se usaron podíamos hacer a nuestro gusto me entiendes? (...)”. (Entrevista Grupo Focal. M. Beneficiaria del proyecto Villa Itatí, 2010).

N: “(...) nosotros queríamos que nos arreglen el baño y nos alteen el techo, pero el ingeniero de la empresa dijo que nuestra construcción no se podía tocar, que ellos no se podían responsabilizar si había algún daño en lo existente, eso nos dijeron (...) y por eso nos hicieron la piecita al frente, separada nomas de nuestra vivienda (...)”. (Entrevista Grupo Focal. N. Beneficiario del proyecto Villa Itatí, 2010).

En lo que refiere a la dimensión urbano - ambiental, el PFMV no contempló ningún componente específico, más allá de la exigencia de que las viviendas se encontraran en áreas urbanas localizadas en terrenos sin riesgo de inundación. En el nivel provincial, al momento de implementar el programa, el IPDUV flexibilizó este requisito, dadas las condiciones generales de vulnerabilidad hídrica del AMGR. En el caso de Villa Itatí, presentaba al momento de la intervención problemas de inundación por lluvias, cuya resolución en el marco del proyecto no fue contemplada. Más allá de la adecuación de este criterio a las condicionantes locales, a nivel provincial el IPDUV tampoco previó ninguna intervención en esta dimensión, a pesar de haber priorizado la aplicación de esta acción programática a los hogares cuyas viviendas estuviesen localizadas en villas y asentamientos, que desde una perspectiva de abordaje integral, no sólo requerían del mejoramiento de sus unidades habitacionales sino también de acciones de saneamiento físico y consolidación barrial.

En este sentido, resulta necesario señalar que la utilización de recursos para el mejoramiento de viviendas en asentamientos informales que no han sido previamente objeto de acciones de regularización física y saneamiento urbano- ambiental puede en un futuro entorpecer la resolución de esta cuestión, que podría requerir la demolición de las viviendas mejoradas para la apertura de calles y la provisión de las redes de infraestructura básica, tal como fue señalado por las fuentes consultadas.

M: “(...) era un riesgo que consideramos necesario correr, al decidir usa los recursos de este programa para atender las

*viviendas extremadamente precarias de las villas, sin contar con recursos y tiempos para mejorar las situaciones muchas veces críticas a nivel barrial, nos estábamos jugando a que más adelante si se habría una calle, se saneaba la villa, las obras ejecutadas se vieran afectadas (...)*". (Entrevista a Funcionario de la Unidad de Control y Evaluación del PFMV del IPDUV, 2010).

En el caso de Villa Itatí, tal como fue reseñado al inicio de este apartado, se trataba de una villa histórica de la ciudad de Resistencia ya consolidada, que presentaba al momento de la intervención del proyecto ejecutado en el marco de esta acción programática una estructura urbana regular ortogonal conformada por manzanas de diversos tamaños, calles estrechas de diversos anchos (de 4 a 10 metros). Las infraestructuras urbanas básicas eran de baja calidad y presentaban al momento de trabajo de campo síntomas de ausencia de mantenimiento, el sistema de desagüe pluvial a cielo abierto (zanjas), no contaba con cloaca, y la red vehicular y peatonal era precaria, predominantemente de tierra. Contaba además con una plaza central de una manzana completa altamente deteriorada y que era utilizada como cancha de fútbol. A pesar de las condiciones urbano-ambientales críticas del caso, el IPDUV no contempló la realización de ninguna intervención que complementase a escala barrial, las mejoras de las unidades habitacionales realizadas en el marco del PFMV, ni tampoco artículo con otros programas u organismos que pudiesen contribuir a un abordaje más integral del problema del hábitat de los hogares residentes en Villa Itatí.

Lo acontecido en el abordaje de esta dimensión, tanto en los niveles de formulación de los marcos normativos que encuadraron esta acción programática como en la instancia concreta de formulación e implementación del proyecto en Villa Itatí, en relación a la ausencia absoluta de satisfactores específicos, da cuenta de que el accionar del IPDUV se encontraba fuertemente impregnado por una interpretación excesivamente sectorial del problema del hábitat que fue sostenida y legitimada por dicho organismo en el marco de las intervenciones realizadas

por este programa, cuyos actores desplegaron estrategias en virtud de neutralizar otras interpretaciones que pudiesen entrar en disputa.

En ese proceso, fueron subordinados los actores académicos (equipo de tesistas de la FAU- UNNE), cuya participación en el proyecto resultó finalmente sumamente restringida, a pesar de que al momento de la intervención del programa en Villa Itatí, el grupo de alumnos mencionado, se encontraba realizando su trabajo final de carrera en el barrio, con el objetivo de desarrollar una propuesta de mejoramiento de las condiciones urbano- habitacionales del barrio, tal como fue señalado por los informantes clave.

I:“(…) inicialmente nosotros queríamos hacer un aporte, una propuesta de mejoramiento urbano- habitacional participativa, o sea construida con los vecinos del barrio (...) estábamos muy enganchados con el enfoque del hábitat que tenía la cátedra (...) la idea era que el IPDUV pudiera tomar como base para el proyecto (...), lamentablemente los tiempos de los proyectos no son los académicos, y en definitiva lo único que aportamos fue el relevamiento (...)”. (Entrevista a integrante del grupo de estudiantes de la FAU-UNNE, 2010).

A pesar de existir un Convenio Marco de Cooperación entre la UNNE y el Gobierno del Chaco, la participación del grupo de estudiantes no se encuadró en este instrumento normativo y finalmente fueron incorporados al IPDUV en carácter de pasantes. Mediante este régimen cada estudiante recibía una retribución de \$300 por mes durante el proceso, y al finalizar el trabajo fueron incorporados como personal del IPDUV.

M: “(...) la relación con los tesistas de la Susy (Profesora Títular de la Cátedra Trabajo Final de Carrera de la FAU-UNNE), al final fue buena, al principio era más conflictiva porque ellos andaban por el barrio, hablando con los vecinos con la idea de hacer un proyecto urbano, de consolidación barrial, pero nosotros como funcionarios del Mejor Vivir sabíamos bien que eso no estaba contemplado con los recursos del programa y nos parecía hasta perjudicial que ellos anduvieran creando falsas expectativas en los vecinos (...) después

*se nos ocurrió que en vez de confrontar con los alumnos los podíamos usar para hacer trabajo de campo y les ofrecimos unas pasantías, con eso estuvieron ocupados y no generaron más conflictos (...)”.* (Entrevista a Funcionario de la Unidad de Control y Evaluación del PFMV del IPDUV, 2010).

Sin dudas esta opción de institucionalizar la participación de los estudiantes con el instrumento de las pasantías rentadas en lugar de un acuerdo de trabajo en el marco del citado Convenio UNNE- Gobierno del Chaco, impactó negativamente en la capacidad de este grupo académico de incidir en el proceso de formulación e implementación del proyecto, subsumiendo su participación a un rol de mano de obra económica para la realización de tareas instrumentales de relevamiento físico y completamiento de planillas de datos sociales de los hogares de Villa Itatí.

El rol de los tesistas en el proyecto, no puede considerarse de manera aislada, la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNNE tenía al momento de la implementación de este proyecto estudiado en profundidad, una amplia trayectoria de aportes en el campo del hábitat social, ya que desde el año 1977 funcionaba como unidad académica dependiente de la FAU, el Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda - IIDVi<sup>103</sup>, creado y dirigido por el Arq. Víctor Pelli (ampliamente reconocido a nivel Iberoamericano por sus contribuciones), y contaba entre sus materias con una cátedra optativa para alumnos de 5° año de la carrera de Arquitectura denominada “Gestión y Desarrollo de la Vivienda Popular” (también creada y dirigida por Pelli) desde mediados de los años ´80 y una cátedra de Trabajo Final de Carrera, cuya titular (discípula e integrante del equipo original de trabajo de Pelli) con experiencia como funcionaria municipal y provincial en la resolución del hábitat informal, que propiciaba el desarrollo de trabajos de tesis de pregrado de los alumnos de arquitectura en torno al

---

<sup>103</sup> El IIDVi fue creado en 1967, según un proyecto de Víctor Saúl Pelli, con el nombre de Departamento de Diseño Arquitectónico de la Facultad de Ingeniería, Vivienda y Planeamiento de la UNNE, antes de la división de esa Facultad en las actuales Facultades de Ingeniería, y de Arquitectura y Urbanismo. En ese momento, la UNNE tenía 10 años de existencia.

hábitat popular desde una orientación teórica que reconocía al destinatario como agente decisor en los procesos de resolución de sus problemas habitacionales. Sin embargo, a pesar de la mencionada trayectoria de la FAU- UNNE en el campo del hábitat social, en el caso de esta intervención - a diferencia de lo acontecido en el caso de estudio del PFSH- la participación del equipo de tesis no tuvo incidencia ni en las instancias de formulación ni de implementación del proyecto. Situación que pone en evidencia que el discurso de los actores académicos (representados en el proyecto por el equipo de tesis) en este proceso, logró ser neutralizado.

En términos de Fraser (1986 y 1991), el “*discurso de expertos*” (dentro de los cuales puede incluirse el discurso de actores académicos y científicos sociales), se constituye en uno de los discursos que interactúa y polemiza con los “*discursos opositores*” (que luchan por legitimar y sostener una interpretación alternativa a la hegemónica) y los “*discursos de reprivatización*” (representados por los actores hegemónicos que luchan por reprivatizar esas interpretaciones alternativas o al menos modificarlas acercándolas a sus intereses) en el escenario de disputa que implica el proceso de configuración de las necesidades en las sociedades capitalistas. En el caso estudiado en profundidad, estos discursos estuvieron claramente representados, resultando en el proceso, tal como pudo reconstruirse, el rol de los actores académicos claramente subordinado en este proyecto, relegando su potencialidad como posibles traductores de las necesidades fugitivas a necesidades administrables. En este contexto, la interpretación quedó exclusivamente en manos de los “*expertos de las instituciones estatales*”, en este caso de la Unidad de Evaluación y Control del PFMV del IPDUV, altamente impregnados por la interpretación hegemónica en torno a la vivienda social pública y vulnerables a las presiones corporativas de las empresas constructoras locales. En este marco de participación limitada, los actores académicos, a pesar de su amplia trayectoria teórica en torno al hábitat popular y su posición explícita sobre la importancia de participación de los destinatarios en su resolución, tampoco pudieron actuar como

dinamizadores de estrategias de resistencia de los destinatarios a las interpretaciones oficiales de sus necesidades.

En la dimensión habitacional, la mencionada reinterpretación de los satisfactores previstos por el programa (refacciones, ampliaciones o completamientos de viviendas) y su conversión a módulos estandarizados, analizada previamente como resultado de las estrategias reprivatizadoras del sector de la industria de la construcción local (a cuya interpretación histórica de las necesidades de vivienda le corresponde un único satisfactor: viviendas masivas estandarizadas nuevas en terrenos vacíos) y de las estrategias de reinterpretación del estado (representado en este nivel jurisdiccional por el IPDUV) en virtud de transformar las necesidades politizadas en necesidades administrables, factibles de ser implementadas con las practicas y modalidades de trabajo habituales de dicho organismo, impactaron negativamente en la calidad y adecuación de los satisfactores previstos a las necesidades que en esta dimensión presentaban realmente los hogares y en la integralidad de las acciones implementadas en el nivel de los proyectos.

P: “(...) en mi caso yo trataba de convencer a mi jefe (dueño de la empresa constructora), de hacerle a cada familia lo que necesitaba, no el prototipo estandarizado, pero para eso tenía el doble trabajo de relevar y acordar que necesitaba cada familia, haciendo malabares para combinar los montos tope por vivienda con las necesidades particulares de cada vivienda, me entiendes?, y a eso sumale la cuestión estructural de las construcciones existentes, muchas realizadas por autoconstrucción (...) era muy difícil, los jefes no querían tener problemas ni reclamos post obra, por eso lo que más se hizo fue el módulo estandarizado, que a veces ni siquiera se pegaba a la pared de la casa existente para evitar problemas de rajaduras (...)”. (Entrevista Técnico de la empresa constructora a cargo de la ejecución de las soluciones en el sector estudiado de Villa Itatí, 2010).

Tal como se evidencia en el discurso de los actores involucrados, quedaron en manos de las empresas constructoras definiciones altamente

significativas de los proyectos, quienes terminaron aplicando sus propios criterios en función de su interpretación del problema y de la capacidad de los técnicos involucrados directamente con los hogares.

En relación a la definición de criterios de priorización para la atención de la demanda, los mismos tal como fue señalado no fueron establecidos ni explicitados en el marco normativo elaborado por la SSDUV, quedando su definición bajo la responsabilidad de las jurisdicciones locales. En el caso de la provincia del Chaco, a pesar de la decisión de aplicar el programa en villas y asentamientos, no fueron establecidos ni institucionalizados en la Resolución IPDUV - dictada en virtud de regular la implementación del programa en la provincia - los criterios de selección ni priorización de las unidades territoriales a ser intervenidas, como así tampoco a su interior, no fueron precisadas las razones que determinarían los hogares destinatarios ni como sería la distribución de los recursos entre ellos.

M: *“la verdad es que acá todos dicen que fue gracias a la H (vecina del barrio) que lo conocía a P (funcionario de la Unidad de Control y Evaluación del PFMV- IPDUV), parece que eran muy buenos amigos (...) no sé si me entendés? (...) pero posta posta no sabemos, son habladurías de algunos vecinos nomás, porque acá nunca se hizo una reunión con los vecinos, ya la gente del Instituto vino directamente a hacer el relevamiento individual casa por casa (...)”*. (Entrevista Grupo Focal. M. Beneficiario del proyecto Villa Itatí, 2010).

En este contexto, en el caso estudiado en profundidad fue la empresa constructora a cargo de las obras, quien estableció los criterios de priorización como así también la distribución de los montos por solución habitacional. Tal como pudo saberse, fue la empresa quien contempló la decisión de no utilizar un monto fijo por solución, sino de acuerdo a los requerimientos de los hogares.



M: “(...) a nosotros el arquitecto nos dijo que tenía un monto, pero no nos dijo cuánto (...) hay en casas que se invirtió más que en otras es obvio eso, se invirtió menos en mi casa, nunca supimos cual fue el motivo (...)”. (Entrevista Grupo Focal. M. Beneficiario del proyecto Villa Itatí, 2010).

L: “(...) para mí era depende de la necesidad que había en cada casa, a nosotros nos faltaba un baño, una pieza para los chicos y una cocina. Para mí ese criterio usaron, por prioridades (...) pero nunca nos explicaron nada (...) tampoco nos hicieron lo que necesitábamos (...)”. (Entrevista Grupo Focal. L. Beneficiario del proyecto Villa Itatí, 2010).

M: “a nosotros nos hicieron un módulo de esos prototípicos (...) la verdad es que nosotros nos hubiera venido mejor que nos arreglen los techos que nos entra agua cuando llueve (...) no queríamos preguntar mucho, como venía de arriba no queríamos tener pretensiones... venía de arriba y no podíamos exigir (...)”. (Entrevista Grupo Focal. M. Beneficiario del proyecto Villa Itatí, 2010).

O: “(...) era muy bajito el piso y queríamos altear y nos dijeron que no, que tenían que hacer lo que tenían orden nomás, que pasó el monto para nuestra casa (...)”. (Entrevista Grupo Focal. O. Beneficiaria del proyecto Villa Itatí, 2010).

M: “(...) nosotros les preguntábamos, pero era como que no podíamos opinar, para mí como que fue muy injusta la distribución, nunca tuvimos la oportunidad de saber porque a unos les tocaban más cosas y a otros menos (...)”. (Entrevista Grupo Focal. M. Beneficiario del proyecto Villa Itatí, 2010).

Esta modalidad bien aplicada podría contribuir sin dudas a generar una mayor equidad en la distribución de los recursos de esta acción programática, y presenta además una interesante potencialidad para fomentar la construcción de necesidades grupales o colectivas (Gough, 1991). Sin embargo, la ausencia de criterios consensuados entre los actores involucrados (funcionarios y técnicos de la Unidad de Control y Evaluación del Programa Mejor Vivir del IPDUV; gerentes y técnicos de la empresa constructora y especialmente beneficiarios y vecinos de Villa Itatí), propicio modalidades de decisión basadas en prácticas clientelares, generando una mayor fragmentación y desconfianza entre los vecinos.

En relación a la dimensión económica, el programa a nivel nacional, en el marco de la Política Federal de Vivienda, se había propuesto reactivar la industria de la construcción como dinamizadora de la economía, para ello alentó a las jurisdicciones provinciales a priorizar la adjudicación de las obras a las pequeñas y medianas empresas locales de la construcción. Esta cuestión fue suscripta por el IPDUV, tal como fue señalado por los informantes clave.

P: “(...) acá en el Chaco se le dio mucha prioridad a las empresas constructoras, porque son el motor de la economía, por eso te contaba hoy que muchas cosas se definieron en negociaciones y acuerdos con los empresarios locales, porque son ellos los que determinan el éxito o el fracaso de un programa (...) el mejor vivir fue un motor importante en la provincia (...)”. (Entrevista a Funcionario de la Unidad de Control y Evaluación del PFMV del IPDUV, 2010).

En términos generales, la reactivación de la industria de la construcción impactó en la generación de puestos de empleo formales durante el período de ejecución de las obras, logro no despreciable en un contexto de crisis, recesión económica y desempleo, tal como fue remarcado por los actores estatales entrevistados. Sin embargo, a nivel de los proyectos, de acuerdo a lo señalado por los informantes clave, la resolución de cuestión del empleo no fue integrada a la solución de la situación habitacional en el nivel de los destinatarios, a pesar de que en Villa Itatí, al momento de la intervención, la mayoría de los destinatarios de esta acción programática estaban desocupados y muchos de ellos eran albañiles.

P: “(...) la verdad es que a mí me hubiese gustado que me dieran trabajo, en ese momento había muchos vecinos que estábamos sin empleo (...)”. (Entrevista Grupo Focal. P. Beneficiario del proyecto Villa Itatí, 2010).

M: “(...) *les propusimos trabajar nosotros, pero la empresa tenía su personal ya y nos dijeron que no se podía (...)*”. (Entrevista Grupo Focal. M. Beneficiario del proyecto Villa Itatí, 2010).

P: “(...) *A algunos se les podía dar el material y hacer su propia casa, porque muchos albañiles hay por acá, si fijate las casas, te diría que todas fueron autoconstruidas y fijate que hay casas de dos pisos y todo, y a los que sabían menos se los podía capacitar también, fue una época muy dura esa, estábamos muchos sin trabajo (...)*”. (Entrevista Grupo Focal. P. Beneficiario del proyecto Villa Itatí, 2010).

L: “(...) *Acá somos todos albañiles, podíamos hacer nosotros nomás, pero no nos propusieron, que venga el profesional, el arquitecto, que nos oriente, no hay problema, si así hicimos siempre, con nuestro saber nomás (...)*”. (Entrevista Grupo Focal. M. Beneficiario del proyecto Villa Itatí, 2010).

Tampoco contemplo, la adecuación de las mejoras habitacionales a los usos productivos de las mismas, en muchas de las viviendas coexistían al momento de la implementación del proyecto, los usos residenciales y comerciales (comercios familiares pequeños, talleres, venta de comidas, lugares de cultos religiosos, etc.,).

E: *¿se contemplaba en el diseño de la intervención de cada vivienda la cuestión productiva, el comercio por ejemplo, pequeños talleres, ese tipo de actividades que por ahí necesitaban de alguna adecuación para desarrollarse con mayor comodidad?*

D: “*no, la verdad es que no se tuvo muy en cuenta esa cuestión, como ya te conté el Instituto no puso ningún instructivo para las empresas, entonces todo quedo librado a la decisión de los empresarios, que buscan obviamente la ganancia y la eficiencia en el menor tiempo, todo lo que implique más trabajo y soluciones particularizadas se rechaza de plano (...)*”. (Entrevista Técnico de la empresa constructora a cargo de la ejecución de las soluciones en el sector estudiado de Villa Itatí, 2010).

M: “*para mí fue muy difícil esa época porque nosotros teníamos que seguir viviendo en la casa, subsistiendo y se hacía difícil seguir con nuestra actividad, nosotros teníamos un kiosquito acá en la casa, pero como ahí en el frente nos hicieron el módulo, todos esos meses tuvimos que cerrar, fue muy duro (...)*”. (Entrevista Grupo Focal. M. Beneficiario del proyecto Villa Itatí, 2010).

Tal como fue señalado por los vecinos, la no consideración de las actividades productivas que las familias realizaban en sus viviendas al momento del proyecto y de la ejecución de las obras impactó negativamente en la dimensión económica de las necesidades de estos hogares.

A pesar de los señalamientos concordantes de los destinatarios afectados en relación a la escasa atención por parte del programa de las necesidades de trabajo de los hogares de Villa Itatí, los vecinos no lograron implementar estrategias de resistencia a la lógica del estado social, desde la cual fueron interpelados como hogares individuales desde la forma habitual de concebir a la demanda por parte del IPDUV, debilitando la identidad del colectivo de vecinos del barrio destinatarios del proyecto estudiado en profundidad, tal como se evidencia en los siguientes párrafos de entrevistas.

E: ¿en ese momento pudieron manifestar la necesidad de los vecinos de trabajo?

M: *“y como te contaba, algunos preguntamos viste, pero como nos dijeron que no se podía, aceptamos nomas, no estábamos en condiciones de hacer problemas, encima que nos vino de arriba (...) tampoco estábamos organizados los vecinos viste, mucha individualidad, desconfianza, capaz si nos hubiésemos unido para manifestar nuestras demandas se podría haber conseguido (...)”*. (Entrevista Grupo Focal. M. Beneficiaria del proyecto Villa Itatí, 2010).

En cuanto a la dimensión social, a nivel de la formulación del programa no se previeron prestaciones específicas en esta dimensión -a diferencia de los otros dos programas de la Política Federal de Vivienda analizados en esta investigación, que explicitaron en sus instrumentos normativos la intención de contribuir a la integración social por dos vías: a través de la incorporación de los beneficiarios del Plan JYJHD al mercado formal de trabajo, mediante el requisito impuesto a las empresas constructoras y la conformación de cooperativas de trabajo y a través del acceso a la vivienda adecuada – circunscribiendo sus objetivos a la reactivación general de la industria de la construcción como dinamizador de la economía. En el caso

de la provincia del Chaco, a pesar de haber reorientado la atención de esta acción programática hacia los hogares residentes en villas y asentamientos, que hubiesen requerido - por la criticidad de sus situaciones ya descritas- de intervenciones más integrales que contribuyesen a superar los complejos problemas multidimensionales e interdefinibles que padecen estos hogares, tampoco fueron establecidos satisfactores en la dimensión social ni articulaciones con otros programas sociales vigentes, áreas de gobierno u actores sociales (tales como la academia, los grupos de profesionales colegiados, vecinos organizados, etc.), en virtud de adecuar las prestaciones del programa a la reinterpretación de la población destinataria plasmada en la Resolución IPDUV.

En el caso concreto de Villa Itatí, tal como se ha señalado, se trataba al momento de la intervención de una villa histórica de la ciudad de Resistencia, cuyos hogares residentes al momento de la intervención – descendientes de los primeros ocupantes en los años ´60- se encontraban inmersos en un proceso estructural de transmisión intergeneracional, que los afectaba desde larga data, cuyas raíces económicas, sociales, culturales, ambientales, políticas, etc., razón por la cual requerían acciones concebidas desde una perspectiva integral, sin embargo, estas cuestiones no fueron abordadas, tal como fue señalado por los informantes clave.

E: durante la ejecución de las mejoras de las viviendas ¿se realizaron algunas acciones de promoción social?

M: *“(...) no la verdad es que no hubo ninguna otra sólo se hicieron las obras de las casas, si bien se necesitaban muchas cosas, nunca fuimos consultados acerca de otras necesidades que los vecinos tenemos (...)”*. (Entrevista Grupo Focal. M. Beneficiario del proyecto Villa Itatí, 2010).

P: *“(...) el proyecto solo contemplo las obras físicas, el Mejor Vivir no preveía nada en materia de la atención de otros problemas, y por la modalidad de intervención individual de cada casa, de cada hogar, no requería de la promoción de ninguna organización comunitaria, es muy distinto de las intervenciones de saneamiento barrial de villas y asentamientos en donde se necesita cierto conceso colectivo y donde se hace un trabajo social más completo*

(...)”. (Entrevista a Funcionario de la Unidad de Control y Evaluación del PFMV del IPDUV, 2010).

En el caso estudiado, la resistencia histórica del IPDUV de involucrar a los destinatarios en el proceso de formulación e implementación de los proyectos evidenciada en el relato de los funcionarios consultados, se vio profundizada como consecuencia de la desmovilización y desorganización comunitaria de los vecinos del barrio (previa a la implementación del programa), que ofrecieron poca o ninguna resistencia a los esfuerzos de esta organización estatal por definir sectorialmente sus necesidades habitacionales e interpelarlos como sujetos individualizados, imposibilitando la identificación colectiva y el poder de la participación con otros en procesos colectivos de interpretación de necesidades. Esta forma de operar del IPDUV en el caso estudiado en profundidad, contribuyó, tal como fue señalado, a acentuar el individualismo y la desconfianza entre vecinos.

Estas cuestiones reseñadas se encuentran estrechamente vinculadas a los problemas de los hogares en los aspectos culturales y políticos. En estas dimensiones, ni el programa (en ninguna de sus dos instancias de formulación) ni el proyecto ejecutado contemplaron acciones específicas, por el contrario de acuerdo a los señalamientos de las fuentes consultadas, puede inferirse que la modalidad de implementación del programa contribuyó a aumentar la fragmentación comunitaria.

En el caso de Villa Itatí, de acuerdo a la historia que pudo reconstruirse, en sus orígenes, la comunidad ostentaba una identidad colectiva basada en su capacidad organizativa y política, que le permitió realizar la ocupación de los terrenos y ser objeto de un proyecto de regularización a cargo de la Municipalidad de Resistencia. En el momento de la intervención esta identidad estaba claramente debilitada, las generaciones descendientes de los primeros ocupantes habían perdido progresivamente aquella capacidad

de organización y de movilización comunitaria, se trataba sin dudas de una colectividad bivalente (Fraser, 1996), víctimas de injusticias económicas y culturales, que requerían de la integración de acciones de redistribución y reconocimiento para superar condiciones estructurales de desigualdad. Tal como ya fue señalado, el IPDUV y la Unidad de Evaluación y Control del PFMV no contaban como profesionales capacitados para abordar estas problemáticas, considerando que el área social del Instituto había circunscripto históricamente su práctica a la realización de censos y a la verificación de las condiciones socio económicas de los hogares para ser admitidos como potenciales destinatarios de soluciones habitacionales. A pesar del reconocimiento de estas debilidades, los funcionarios y técnicos responsables del proyecto estudiado, tampoco articularon con otras dependencias del estado provincial y/ o municipal para subsanarlas y brindar una atención más integral.

Tal como fue señalado el barrio estudiado disponía de equipamiento social y comunitario: jardín de infantes, escuela primaria, plazoleta, iglesia católica (capilla de la virgen de Itatí, que le da nombre al barrio) y de otros cultos, y a diferencia de los otros proyectos estudiados en profundidad en esta investigación y por su localización en la ciudad contaba con importantes equipamientos de escala urbana, tales como: el principal hospital provincial y un hospital pediátrico, uno de los campus de la Universidad Nacional del Nordeste, importantes comercios y clubes deportivos. Sin dudas, esta cuestión resultaba favorable desde el marco interpretativo de este trabajo, que sostiene que el desarrollo de ciertas acciones y equipamientos de salud, de educación, de seguridad, etc., en el marco de los programas habitacionales, - ya sea a través de aportes propios o por articulación con otros actores- puede contribuir a contrarrestar más integralmente la exclusión social. Sin embargo, tal como pudo saberse, no fueron impulsadas actividades tendientes a propiciar la integración por esta vía, dado que – tal como ha sido señalado en trabajos anteriores (Barreto y otros, 2014), la

existencia del equipamiento no garantiza el uso mancomunado y apropiado colectivamente.

Finalmente en la dimensión política, tanto a nivel de la definición teórica del programa como en la instancia local de implementación de los proyectos, se contempló que las prestaciones de esta acción programática tuvieran un carácter de subsidio total para los hogares destinatarios. Al igual que los otros programas de la Política Federal de Vivienda, se planteó dos objetivos: la solución del déficit habitacional (en este caso particular orientado al déficit cualitativo) y la reactivación de la economía a través de la dinamización de la industria de la construcción y la generación de fuentes de trabajo, en virtud de superar la crisis político- económica que atravesaba el país a inicios de la gestión del gobierno de Néstor Kirchner. En la implementación de los proyectos en el caso de Chaco y en el caso particular de Villa Itatí, tal como fue expresado, no fue articulada la necesidad de mejoramiento de viviendas de los hogares con sus necesidades de empleo. Sumado a esto, ni en la letra escrita, ni en la instrumentación del programa se contemplaron aspectos vinculados a la promoción de la organización social de los destinatarios en virtud de propiciar su participación activa en los proyectos. Por el contrario, de acuerdo a lo que pudo constatarse, la modalidad de implementación del proyecto estudiado, profundizó las diferencias y desconfianzas entre los vecinos, tal como ya fue señalado.

A modo de cierre provisional del análisis de los satisfactores provistos por el PFMV y el proyecto ejecutado en Villa Itatí, pueden realizarse algunos señalamientos desde el marco teórico de esta investigación. Por un lado, y recuperando la clasificación de satisfactores propuesta por Max Neff, Elizalde y Hoppenhayn (1986), los satisfactores provistos por el PFMV en Villa Itatí, fueron sin duda “*satisfactores singulares*” en la medida que estuvieron orientados a la satisfacción de las necesidades vinculadas al “objeto casa”, siendo neutros en relación a las otras necesidades implicadas en una concepción integral del hábitat. Esta cuestión resultó crítica en la



implementación de esta acción programática en la provincia y en el proyecto estudiado en profundidad, por la decisión del IPDUV de reorientar los recursos de este programa a la atención de hogares de villas y asentamientos. Estos hogares presentan condiciones de vida determinadas por aspectos de variada naturaleza económica, social, cultural, ambiental, etc., tales como la educación, la salud, la marginación física, social y cultural, los riesgos ambientales, la inseguridad, los derechos civiles y políticos, las diferencias de géneros, edades y étnicas, e incluso sus formas subjetivas de percepción, etc. que requieren ser identificados y tratados relacionadamente como dimensiones de un mismo problema (Barreto y otros, 2014).

Por otro lado, pero estrechamente vinculado al cuestionamiento anterior, si bien puede considerarse adecuado desde una perspectiva interpretativa de las necesidades, que las políticas habitacionales no prefiguren de manera rígida los satisfactores y las modalidades de provisión de los mismos (Krmptic, 1999), dejando espacios de discusión para su definición en los niveles jurisdiccionales inferiores a cargo de la implementación, esto no garantiza por sí mismo que los actores históricamente subalternos (como los destinatarios) puedan participar con un rol más protagónico en el proceso, tal como quedó evidenciado en el caso estudiado. La reconstrucción de lo acontecido en Villa Itatí permite visibilizar con mayor claridad que en los otros casos analizados en esta investigación, que las disputas entre interpretaciones contrapuestas en el ámbito de la política habitacional, no terminan con la formulación de una acción programática, por el contrario, estas continúan en las instancias de implementación de las mismas, diseño y ejecución de los proyectos, en donde aparecen en escena nuevos actores, de otros niveles jurisdiccionales (cuyo protagonismo está centrado principalmente en funcionarios, profesionales, técnicos, empresarios, asociaciones y cámaras locales de la industria de la construcción, terratenientes, especuladores inmobiliarios y beneficiarios, entre otros) que se disputan en esta instancia la posibilidad de incidir sobre los satisfactores

que entregan y sobre las modalidades de acceso a los mismos, implementando tal como se ha visto en el análisis en profundidad, estrategias reprivatizadoras, que pueden inclusive llegar a cuestionar el reconocimiento del Estado de las necesidades que dieron origen al programa.

En este contexto, la existencia de dos instrumentos normativos (Convenio Marco del PFMV y Resolución IPDUV), que encuadraron la implementación de este programa en la provincia, no garantizaron una mayor democratización del proceso de configuración de las necesidades, en la medida que en los dos niveles jurisdiccionales la apertura de los organismos del Estado, responsables de la formulación, a la participación de otros actores tradicionalmente subalternos resultó aún más limitada que en los otros casos analizados en esta investigación. Por otra parte, cabe señalar que los dos instrumentos normativos mencionados no definieron de manera taxativa un conjunto de satisfactores prescriptos, sino que dejaron abierta la posibilidad para que los responsables de la implementación pudieran precisarlos en función de diagnósticos participativos y prospectivos, mediante proyectos ajustados a cada situación. Sin embargo, en el caso de Villa Itatí, tales indefiniciones, en un escenario dominado por las empresas constructoras y aceptado acríticamente por los funcionarios y técnicos de la Unidad de Evaluación y Control del PFMV (IPDUV), terminaron generando impactos negativos y satisfactores extremadamente limitados, contrarios a los que desde una perspectiva integral debieran promoverse.

# Conclusiones

## 5. Conclusiones

En este apartado dedicado a las conclusiones, se recuperan los principales hallazgos encontrados y los resultados obtenidos. Se intenta dar cuenta del proceso de construcción de las necesidades habitacionales en los tres casos implementados en el AMGR en el marco de la Política Federal de Vivienda (2003-2007) estudiados en profundidad, haciendo un esfuerzo por encontrar las particularidades (similitudes y diferencias) que se dieron en los diferentes momentos identificados de dicho proceso, los actores que participaron, sus roles y estrategias, 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 que pudieron ser reconstruidos e interpelados a la luz del marco teórico desarrollado para esta investigación.

A modo de síntesis comparativa de lo acontecido en los diferentes momentos del proceso de configuración de las necesidades habitacionales en cada uno de los casos analizados, se presenta a continuación un cuadro que intenta recuperar los principales hallazgos encontrados.

Reflexiones en relación al primer momento del proceso de configuración de las necesidades habitacionales a partir de los tres casos analizados:

A continuación se presenta una matriz síntesis que permite comparar simultáneamente el análisis del primer momento del proceso de configuración de las necesidades habitacionales en los tres casos estudiados en profundidad, para dar lugar posteriormente al desarrollo de algunas consideraciones ampliadas.

Cuadro 17. Comparación del análisis del 1<sup>er</sup> momento en los tres casos analizados.

Política Federal de Vivienda (Casos)			
	Caso Chelilly (PFSH)	Caso Vargas II (PFEH)	Caso Villa Itatí (PFMV)
<p><b>Momento 1:</b> Disputa por la implantación del estatuto político de la necesidad (Necesidad politizada) Actores, Roles, estrategias e Incidencia</p>	<p>Las necesidades fugitivas de la comunidad aborígen local (cuyas interpretaciones habían sido sistemáticamente subordinadas) lograron superar enclaves históricos de despolitización, instalando una interpretación alternativa a nivel nacional de la “vivienda social pública”, a partir de los recursos y estrategias desplegados por estos actores sociales (principalmente recursos de presión política: manifestaciones, piquetes, toma de tierras y organizativos: creación de la Asociación Chelilly) en un contexto nacional propicio en 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 que habían mantenido a las necesidades habitacionales de la población aborígen cautivas en enclaves privatizadores.</p> <p>En esta instancia participaron: actores sociales comunitarios (Asociación Chelilly), quienes asumieron un rol protagónico y actores académicos (equipo de tesis de la FAU- UNNE) quienes habían tomado contacto con el grupo aborígen para la realización de su tesis de grado; actores estatales de diferentes niveles jurisdiccionales (SSDUV: quien 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 IPDUV: quien intermedio entre la Asociación Chelilly y la SSDUV presentando el caso a nivel nacional; la Municipalidad de Resistencia: quien fue el primer actor estatal que tomó contacto con la comunidad).</p> <p>A pesar del cierto rol protagónico de los actores locales, que contribuyó en este caso particular a la visibilización de las necesidades habitacionales de la comunidad Chelilly, los logros obtenidos no modificaron la visión tecnicista de los actores estatales locales que consideraban a este momento del proceso de reconocimiento de la necesidad como una cuestión técnica definida sistemáticamente en el nivel jurisdiccional superior.</p> <p>Por su parte, los actores económicos del sector de la industria de la construcción, como portadores de la interpretación hegemónica de la “vivienda social pública” no desplegaron abiertamente estrategias de despolitización en esta instancia a pesar de que la interpretación de la necesidad habitacional de la comunidad aborígen interpelaba a dicha interpretación hegemónica.</p>	<p>Las necesidades fugitivas de un grupo de organizaciones sociales diversas con representación nacional denominadas “piqueteras”, que habían sido sistemáticamente subordinadas en el proceso de reconocimiento de la necesidad habitacional, lograron superar enclaves históricos de despolitización, instalando una interpretación alternativa de la “vivienda social pública” con una modalidad de producción inédita en la política habitacional argentina a través de cooperativas de trabajo (que incluía la satisfacción de necesidades de empleo), a partir de los recursos y estrategias desplegados por los actores sociales (recursos de presión política: manifestaciones, piquetes; etc.) y alianzas estratégicas entre diversas organizaciones para cuestionar abiertamente su posición subordinada y la interpretación hegemónica de la “vivienda social pública” que sustentaba la política habitacional hasta entonces vigente en Argentina.</p> <p>La presión de las organizaciones sociales se vio favorecida por un contexto propicio de aguda crisis económica y social que atravesaba el país a inicios de la gestión de gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003, que contribuyó a la desorganización temporal de los enclaves de privatización de interpretaciones en contraposición a la hegemónica sostenidos por la alianza de los actores estatales y los actores vinculados a la problemática del hábitat con mayores cuotas de poder (sector de la industria de la construcción y mercado inmobiliario)</p> <p>En esta instancia participaron con diferentes grados de protagonismo: actores sociales (un grupo de organizaciones sociales diversas denominadas “piqueteras” entre ellas la CCC), quienes politizaron sus necesidades habitacionales y de empleo; actores estatales de diferentes niveles jurisdiccionales (SSDUV: quien generó la nueva acción programática y convocó a las organizaciones sociales a participar de la gestión de algunos programas entre ellos el PFEH, el IPDUV que firmo el Convenio Marco con la SSDUV y algunos gobiernos municipales, entre ellos la Municipalidad de la ciudad de Resistencia que también adhirió al Convenio). Por su parte, los actores económicos del sector de la industria de la construcción, como portadores de la interpretación hegemónica de la “vivienda social pública” no desplegaron abiertamente estrategias de despolitización en esta instancia, a pesar de que la necesidad habitacional recientemente politizada por las organizaciones sociales estaba sustentada en una interpretación que discutía abiertamente con dicha interpretación hegemónica</p>	<p>Las disputas acontecidas en este momento no pudieron ser reconstruidas como en los otros dos casos estudiados, en la medida que no hubo un grupo de actores sociales subordinados que realizase una confrontación abierta con la interpretación hegemónica de la “vivienda social pública” en el escenario público en virtud de legitimar una interpretación históricamente marginada de la política habitacional.</p> <p>Sin embargo, de acuerdo a los fundamentos plasmados en los documentos oficiales, a las significaciones que los actores entrevistados le otorgaron a lo acontecido en este momento del proceso y a letra escrita del PFMV, pudo saberse que para la politización de las necesidades habitacionales de los hogares que requerían acciones de mejoramiento habitacional y no vivienda nueva pero que no podían acceder a su satisfacción a través de las formas convencionales de crédito, se articularon principalmente los discursos de corte más tecnocrático de actores estatales sustentados en los resultados estadísticos en relación al déficit habitacional cualitativo con los discursos de actores académicos que habían venido instalando la necesidad de atención de este tipo de déficit.</p> <p>En esta instancia participaron: actores estatales del nivel jurisdiccional superior (SSDUV: generó la nueva acción programática) y actores académicos del campo del hábitat social y las políticas habitacionales, como portadores de un discurso científico contrahegemónico en disputa con la visión legitimada por el estado de la “vivienda social pública” y como articuladores de las necesidades de los grupos subordinados (destinatarios) y el Estado.</p> <p>Por su parte, los actores económicos del sector de la industria de la construcción, como portadores de la interpretación hegemónica de la “vivienda social pública” no desplegaron abiertamente estrategias de despolitización en esta instancia, a pesar de que la interpretación recientemente politizada entraba en disputa abiertamente con la interpretación hegemónica de la “vivienda social pública” sostenida históricamente por estos actores y legitimada consuetudinariamente por el Estado.</p>
	<p>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)</p>		

Fuente: elaboración propia.

El primer momento, corresponde, tal como ha sido señalado, a la disputa por lograr o impedir la implantación del estatuto político de la necesidad habitacional. Esta instancia implica la politización de ciertas necesidades específicas, a través de determinados procesos, mediante los cuales algunas necesidades “latentes” rompen las envolturas de lo privado que previamente las contenían y se vuelven focos de discurso público contestatario. En términos de Fraser (1986) las necesidades se politizan cuando ciertos grupos comienzan a cuestionar sus identidades y posiciones subordinadas y las interpretaciones acerca de sus necesidades tradicionales y desventajosas. Siendo los principales actores de esta instancia: los movimientos sociales de oposición y el Estado.

Las estrategias que despliegan los actores para lograr legitimar sus necesidades, requieren además de un contexto propicio para su surgimiento, configurado por determinadas circunstancias y por la incidencia de ciertos factores económicos y culturales que en un momento dado favorecen la desorganización o interrupción de los procesos de despolitización, que habían mantenido a dichas necesidades cautivas en enclaves privatizadores tales como “lo doméstico” o “lo económico”, volviéndose permeables al surgimiento de interpretaciones opuestas que habían permanecido subordinadas (Fraser, 1986 y 1991).

De los casos estudiados en profundidad, en dos de ellos, Chelilly ejecutado por el PFSH y el Vargas II en el marco del PFEH, pudo reconstruirse y constatarse claramente lo acontecido en esta instancia de disputa por lograr el estatuto político de la necesidad habitacional de dos grupos sociales históricamente marginados del proceso de reconocimiento de la necesidad en el campo de la política habitacional argentina, quienes tal como fue analizado, asumieron en ambos casos un rol protagónico en este primer momento del proceso.

En el caso de Chelilly, fue una comunidad aborigen quien logró instalar a nivel nacional una interpretación alternativa de sus necesidades habitacionales originada en la escala local de una de las provincias más pobres y marginadas del país, llegando a modificar las interpretaciones hegemónicas que sustentaban los instrumentos operativos de la política habitacional argentina vigente en ese momento. Mientras que en el caso de Vargas II, el surgimiento de las necesidades “*fugitivas*” (Fraser, 1991:16) que dieron origen a la acción programática que enmarcó este proyecto, fue promovida por un grupo de organizaciones sociales con representación a nivel nacional, entre ellas la CCC (a cargo del proyecto estudiado en profundidad), a inicios de la gestión de gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003.

En ambos casos, además de identificar el origen de la politización de las necesidades a partir de la presión de estos grupos sociales que comenzaron a cuestionar abiertamente las interpretaciones hegemónicas que sustentaban la política habitacional vigente, puede reconocerse la incidencia de las circunstancias contextuales que generaron un escenario propicio para al surgimiento de ciertas interpretaciones opuestas que habían permanecido subordinadas. En el caso de Chelilly, tal como fue analizado en la investigación, las necesidades habitacionales de esta comunidad aborigen lograron permear la esfera pública, no sólo por la fuerza de los actores sociales involucrados, sino también por un contexto favorable a inicios de 2003, en el marco del cual la problemática aborigen había comenzado a ser incluida en la agenda de gobierno. De manera similar en Vargas II, 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 fuerte crisis socioeconómica que atravesó el país desde finales de 2001, y habían logrado una gran visibilidad en el escenario público y político. En ese contexto, el nuevo gobierno nacional llamó a participar a estas organizaciones de la gestión de algunos programas

gubernamentales, como el PFEH, asumiendo una posición política inclusiva, dando espacios a estas organizaciones e incorporarlas a la nueva etapa de gobernabilidad que se iniciaba.

En este sentido, a partir de lo acontecido en los casos estudiados, puede señalarse que las estrategias y recursos desplegados por estas organizaciones, en un contexto propicio, generaron que una interpretación alternativa de la visión hegemónica de la vivienda social pública, lograra superar ciertos enclaves despolitizadores que la habían relegado fuera de la esfera de la política habitacional estatal. En términos conceptuales, este primer momento del proceso de configuración de las necesidades se caracteriza por la participación, como actores principales de esta instancia, de los movimientos sociales de oposición y el Estado (Fraser, 1986), cuestión que fue verificada en ambos casos, evidenciando que los actores sociales subordinados ponen en juego determinadas estrategias y despliegan los recursos con los que cuentan (en la mayoría de los casos de presión política, tales como: manifestaciones, piquetes, tomas de tierra, articulación con otros discursos, etc.), mientras que los actores con mayores cuotas de poder tienen recursos que les permiten desplegar estrategias menos visibles (principalmente de presión corporativa) en el escenario público para que sus demandas e interpretaciones sean incluidas en la agenda de gobierno.

Sin embargo, la participación de actores tradicionalmente “hegemónicos” en el campo de la política habitacional no se hizo evidente y tangible en esta instancia de politización de las necesidades habitacionales de los proyectos analizados, en la medida que no realizaron una disputa pública como estrategia de reprivatización de las necesidades recientemente politizadas por los grupos sociales de oposición, a pesar de que las interpretaciones reconocidas en esta instancia, interpelaban abiertamente a la interpretación hegemónica de la “vivienda social pública” y al tipo de satisfactor “adecuado”, sostenidos históricamente por los actores económicos (sector de la industria de la construcción y actores vinculados al mercado de suelo)



y legitimados consuetudinariamente a través de la acción del Estado, que consistía en la ejecución y adjudicación de viviendas nuevas “llave en mano”, producidas de manera estandarizada y masiva, construidas en conjuntos sobre terrenos generalmente definidos por las propias empresas.

En los tres casos analizados, no se trata del reconocimiento de una necesidad nueva, sino de la politización de determinadas interpretaciones alternativas a la visión hegemónica en torno a la “vivienda social pública”, que debieron superar la protección que los enclaves despolitizadores y las instituciones oficiales ofrecieron sistemáticamente a dicha interpretación hegemónica, manteniéndolas al margen de cuestionamientos generalizados y de conflictos de interpretación amplios y diseminados. Esta alianza del estado con los actores con mayores cuotas de poder (vinculados en el campo de la política habitacional al sector de la industria de la construcción y el mercado de suelos) ha obstaculizado históricamente la democratización del proceso de construcción de las necesidades, que desde el marco interpretativo de esta investigación se promueve, atrincherando como autorizadas ciertas interpretaciones sobre las necesidades que favorecieron históricamente a los actores hegemónicos (Fraser, 1991:15).

En este contexto, resultó evidente en los tres casos, que los actores subalternos portadores de discursos contrahegemónicos, carecen generalmente del poder necesario para politizar sus necesidades o sus propias interpretaciones en relación a sus necesidades (si estas ya han sido de alguna manera reconocidas por el estado) y cuando logran fomentar un amplio cuestionamiento sobre asuntos que antes no se consideraban políticos o sobre interpretaciones hegemónicas como la de “vivienda social pública”, tal como se verificó en la investigación, el proceso resulta siempre más lento y laborioso, requiriendo de estrategias de presión política como las que se dieron en dos de los casos analizados (marchas, piquetes, movilizaciones, etc.) y de la alianza con los discursos de otros actores, por ejemplo el discurso de actores académicos, siendo el poder relativo

acumulado de varios grupos de actores el que permitió finalmente interpelar a la interpretación dominante.

Lo acontecido particularmente en los dos casos reseñados permite además, poner en discusión la visión tecnicista de la construcción de la política, que considera a este momento del proceso de reconocimiento 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. Sin embargo debe señalarse que a pesar de lo que sucedió en ambos casos (Chelilly y Vargas II), al momento de la realización de la investigación la visión expresada por funcionarios y técnicos municipales dio cuenta de la prevalencia de paradigmas que circunscribían a los niveles jurisdiccionales locales del estado al rol de ejecutor de la política habitacional, a pesar de la existencia de marcos normativos propicios para el desarrollo de un rol más protagónico del estado en sus niveles jurisdiccionales locales. Inclusive en el caso del proyecto Chelilly, que podría haberse constituido en una experiencia rectora hacia el logro de una mayor democratización del proceso de configuración de las necesidades habitacionales, en la medida que el estado nacional le otorgó reconocimiento y legitimidad a la demanda de una comunidad aborigen local, en respuesta a la conjunción de estrategias de reconocimiento desplegadas por estos actores sociales y al rol de articulador que en este caso específico asumió el IPDUV (como responsable de la política habitacional a nivel provincial) al presentar este caso ante la SSDUV, como paso inicial para la conversión de esta necesidad previamente invisibilizada en una demanda factible de ser objeto de una intervención estatal legítima en el marco de la Política Federal de Vivienda.

Diferente resultó el caso del proyecto de Villa Itatí, en donde no pudo reconstruirse con tanta claridad, como en los otros dos casos estudiados en profundidad, lo acontecido en este momento del proceso. Sin embargo, de acuerdo a los documentos oficiales que sustentaron la formulación del

PFMV en el marco del cual se ejecutó el caso estudiado, podría decirse que esta acción programática en su instancia de formulación a nivel nacional fue la que más respondió a la lógica tecnocrática de formulación de la política, en el sentido que la necesidad que fue identificada como fundamento del programa, fue definida -de acuerdo a su letra escrita- a través de estadísticas oficiales que daban cuenta del elevado déficit cualitativo que afectaba a un gran porcentaje del parque habitacional existente en el país, en base a los datos resultantes del Censo 2001. Sin embargo tal como fue evidenciado en la reconstrucción del caso de Villa Itatí, en instancias posteriores, en el nivel jurisdiccional local se produjeron reinterpretaciones significativas de las necesidades habitacionales y los satisfactores que habían sido prescritos en la letra escrita del programa. Estas cuestiones se retomarán más adelante, en las conclusiones en relación al segundo momento del proceso de configuración de las necesidades habitacionales.

Este pasaje de una interpretación de la necesidad habitacional “latente” y subordinada a una necesidad politizada, legítima candidata a una intervención estatal formal, que se dio en los tres casos estudiados en profundidad, no resultó una cuestión lineal y aséptica, por el contrario implicó nuevas disputas, ya no por el reconocimiento de la necesidad en cuestión, sino por su interpretación, tal como fue demostrado a partir de la reconstrucción del segundo momento del proceso de configuración de las necesidades en los tres casos estudiados en profundidad.

#### Reflexiones en relación al segundo momento del proceso de configuración de las necesidades habitacionales a partir de los tres casos analizados:

A continuación se presenta una matriz síntesis que permite comparar simultáneamente el análisis del segundo momento del proceso de configuración de las necesidades habitacionales de los tres casos estudiados en profundidad, para dar lugar posteriormente al desarrollo de algunas consideraciones ampliadas.

Cuadro 18. Comparación del análisis del 2º momento en los tres casos analizados

Política Federal de Vivienda (Casos)			
	Caso Chelilly (PFSH)	Caso Vargas II (PFEH)	Caso Villa Itatí (PFMV)
Momento 2: Disputa por la interpretación de la necesidad (necesidad administrable) Actores, Roles, estrategias e Incidencia	<p>El encuentro de la necesidad exitosamente politizada por el grupo demandante con el Estado Social (SSDUV e IPDUV), desencadenó la formulación de una nueva acción programática para aborígenes en el marco del PFSH: el Subprograma Federal de Solidaridad Habitacional de Viviendas con Aborígenes. No contó con letra escrita específica y fue implementado a partir de la interpretación de la necesidad habitacional que sustentaba al PFSH. A nivel local no fue formulada ninguna reglamentación que regulase su implementación en la provincia o en el Municipio de Resistencia. Para la formulación de los proyectos el IPDUV no elaboró protocolo alguno en virtud de atender las particularidades de las necesidades habitacionales multidimensionales de los destinatarios aborígenes como colectividades bivalentes, y la formulación del proyecto Chelilly siguió la lógica y práctica habitual del IPDUV, quien terminó encomendado el mismo a la empresa constructora adjudicataria. En esta instancia participaron con mayor protagonismo los actores estatales del nivel jurisdiccional nacional: la SSDUV quien legitimó la demanda de la comunidad aborígen a través de la creación de una acción programática y la transformó en una necesidad administrable, prescribiendo en los instrumentos normativos una serie de satisfactores derivados de la visión hegemónica de la “vivienda social pública” que volvió a imponerse en este segundo momento del proceso, como consecuencia de las presiones del sector de la industria de la construcción y las interpretaciones fuertemente arraigadas en los expertos y agencias del estado social en el campo de la política habitacional. En menor medida participaron el IPDUV y la MR quienes a pesar de haber asumido en el primer momento un rol de mayor incidencia, en esta instancia no se visualizaron como actores protagónicos poseedores de un meta capital que les permitiría legitimar determinadas interpretaciones, y en ese contexto no fueron capitalizados los marcos normativos preexistentes que hubieran permitido potenciar su participación y realizar articulaciones con otros actores en virtud de avanzar hacia una mayor democratización del proceso de configuración de las necesidades habitacionales. 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.</p>	<p>El encuentro de la necesidad exitosamente politizada por el grupo de organizaciones sociales “piqueteras” (entre ellas la CCC) con el Estado Social representado en esta instancia a nivel nacional por la SSDUV, desencadenó en la creación del PFEH, cuya formulación implicó una nueva disputa por su interpretación. A diferencia de lo acontecido en los otros casos, para el PFEH, el Estado Nacional convocó a participar de esta instancia a un conjunto de actores históricamente marginados del proceso de interpretación de las necesidades habitacionales y definición de los satisfactores “adecuados”, entre los que se destacan a las organizaciones sociales de desocupados que habían luchado por la politización de su interpretación de las necesidades habitacionales (que incluían hábitat y empleo); actores estatales de otros ministerios (Desarrollo Social; Trabajo y Economía) y de los niveles jurisdiccionales inferiores (IPVs y Municipios); actores profesionales colegiados (cámaras y colegios). Constituyéndose en la acción programática que planteó el esquema organizativo más complejo y articulado. En este momento los actores estatales tuvieron un rol de mayor protagonismo al ocuparse de transformar las necesidades politizadas por los movimientos sociales en necesidades administrables, plasmadas en los instrumentos operativos (Convenios Marco y Específicos) mientras que los actores sociales que habían tenido un rol protagónico en la politización de su interpretación de la necesidad habitacional fueron paulatinamente subsumidos a la lógica administrativa del Estado Social. Los actores del sector de la industria de la construcción desplegaron estrategias de presión corporativa en virtud de boicotear el programa y demostrar la ineficiencia de las organizaciones sociales para la gestión y producción de acciones habitacionales, reposicionando nuevamente la interpretación hegemónica de la “vivienda social pública” ejecutada a través de empresas constructoras. Como consecuencia de los recursos que desplegaron estos actores en alianza con actores estatales se dieron, de acuerdo a la interpretación de los propios actores de las organizaciones sociales, diversas estrategias de reprivatización que incidieron en las definiciones programáticas, tales como la exigua capacidad operativa en relación a los otros programas de la PFV ejecutados por empresas constructoras; la imprevisión de cuestiones de financiamiento, capacitación y organizativas, la ausencia de criterios explícitos de otorgamiento de cupos a las organizaciones, entre otras cuestiones que impactaron negativamente desde la formulación en las posibilidades de éxito y sustentabilidad del PFEH.</p>	<p>Este programa resultó paradigmático en el contexto de las acciones habitacionales de la PFV, en la medida que para su definición e instrumentación se dieron dos instancias de interpretación de la necesidad y definición de los satisfactores. La primera se dio en el nivel nacional y estuvo a cargo de la SSDUV, quien formuló el PFMV orientado a satisfacer las necesidades habitacionales de aquellos hogares que requerían mejorar sus viviendas y que no tuvieran acceso a formas convencionales de crédito, a través de obras de terminación, ampliación o refacción. Posteriormente para su implementación en el Chaco, el IPDUV dictó una Resolución Reglamentaria, que introdujo reinterpretaciones significativas reorientando su aplicación en villas y asentamientos. La existencia de estas dos instancias de formulación de instrumentos normativos implicó que las necesidades exitosamente politizadas previamente vinculadas a la atención del déficit habitacional cualitativo, tuvieran que atravesar dos ejes de disputa en el proceso de su transformación en necesidades administrables, el primero representado por los actores de la industria de la construcción que desplegaron estrategias para producir reinterpretaciones afines a sus intereses y un segundo eje de confrontación, con los propios funcionarios y expertos estatales de los dos niveles jurisdiccionales, cuyas interpretaciones entraron a su vez en disputa entre sí. En este momento participaron con mayor protagonismo los actores estatales del nivel nacional: la SSDUV, quien formuló el PFMV en respuesta a la politización de una necesidad habitacional históricamente subordinada en la política habitacional argentina; actores estatales del nivel provincial, principalmente el IPDUV, quien cobró un protagonismo inédito en este momento del proceso, a través de la sanción de una resolución específica para su implementación en la provincia. Otro de los actores de gran protagonismo en la instancia local fueron los vinculados al sector de la industria de la construcción, quienes desplegaron estrategias de presión corporativa para acercar la interpretación de las necesidades habitacionales y los satisfactores a sus propios intereses. Los destinatarios de los satisfactores fueron los actores que menor incidencia lograron tener en esta instancia del proceso y su participación no fue promovida por los actores estatales a pesar de los marcos normativos existentes que propiciaban su inclusión en el diseño de las acciones habitacionales. Tampoco fueron convocados por el IPDUV otros actores estatales vinculados a la problemática ni tampoco actores académicos de larga trayectoria en la provincia y que formaban parte del grupo de intelectuales que a nivel nacional habían venido contribuyendo a la visibilización y politización de las necesidades habitacionales que dieron origen al PFMV.</p>
	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.		

Fuente: elaboración propia.

Tal como ha sido señalado, desde el enfoque teórico construido para esta investigación, se considera que el segundo momento del proceso contempla la lucha por la interpretación de la necesidad, la disputa por poder definirla y así determinar que podría satisfacerla, y tiene lugar cuando las necesidades cuestionadas han logrado establecer su status público y político. Aquí el punto focal ya no es lo “público” frente a lo “privado” en el sentido del discurso, sino más bien, el contenido y el proceso de la interpretación de la necesidad. Los casos analizados presentaron particularidades en esta instancia del proceso, en relación a los actores involucrados, sus roles, estrategias e incidencia en esta disputa por la interpretación de las necesidades que habían resultado exitosamente politizadas en el primer momento. Las interpretaciones en competencia sobre las necesidades se transforman en concepciones programáticas opuestas y en términos analíticos se entiende que las interpretaciones y definiciones que logran imponerse como resultado de la disputa que se da en esta instancia, quedan plasmadas en la letra escrita de los instrumentos operativos de la política (los programas y los proyectos), constituyéndose a partir de esta institucionalización, en la manera legitimada por el estado de entender determinado problema y su abordaje.

A partir del análisis realizado pudieron identificarse algunas cuestiones transversales a todos los casos de estudio, como también singularidades que pueden contribuir al campo de las reflexiones teóricas en relación a las particularidades que puede asumir esta instancia del proceso de configuración de las necesidades habitacionales, en función de los roles, estrategias e incidencia que logren asumir los diferentes actores involucrados.

En relación a los actores, sus roles, estrategias e incidencia en este momento en particular del proceso de configuración de las necesidades, en los tres casos estudiados en profundidad, pudo verificarse el rol protagónico asumido por el Estado en esta instancia, quien a través de sus agencias a

nivel federal, estatal y local, se hizo cargo de establecer regulaciones para satisfacer necesidades sociales (necesidades habitacionales) antes privatizadas, adoptando la forma de “servicios sociales” (programas habitacionales), ocupándose de manera simultánea tanto de interpretar como así de satisfacer necesidades (Fraser, 1986) y reservándose el poder de legitimación de una determinada interpretación sobre otra, que última instancia implica en la legitimación de la supremacía de ciertos actores por sobre otros.

Si bien este rol legitimante del Estado estuvo presente en los tres casos estudiados en profundidad, fue diferencial el protagonismo que asumieron los actores estatales de los diferentes niveles jurisdiccionales involucrados en cada uno de los programas y proyectos analizados, como así sus estrategias e incidencia en la interpretación de las necesidades y los satisfactores habitacionales.

El análisis de este momento en los tres casos permitió además de visibilizar dicho rol protagónico del Estado, constatar la existencia de dos ejes de lucha principales en esta instancia de disputa por la interpretación de las necesidades. Por un lado los movimientos sociales portadores de los discursos opositores versus los intereses organizados como (en los casos analizados, el sector de la industria de la construcción y del mercado de suelo principalmente) que buscaron influir en el diseño de las políticas, entendiendo que cada interpretación en pugna conlleva una orientación programática distinta en relación con el financiamiento, la ubicación y el control institucional, el diseño del servicio y la elegibilidad. Por otro lado, un segundo eje de lucha, donde los temas centrales atañeron a las políticas versus la administración y los principales opositores resultaron los movimientos sociales contestatarios y los expertos y agencias del Estado Social, en la medida que tal como pudo verse, el Estado a través de las diferentes instituciones que constituyen el sistema social público (la política habitacional de vivienda), no sólo proporcionaron ayuda material (vivienda

social pública), sino que también les dieron a los “clientes” (destinatarios) y a la sociedad en general, una tácita pero poderosa componente normalizadora. Como si el Estado le dijera a los actores sociales portadores de discursos opositores: *“está bien hiciste tanto lío que voy a reconocer tu necesidad, pero me reservo el derecho de reinterpretarla y transformarla en una necesidad administrable burocráticamente”*.

En esta instancia del proceso, el accionar del Estado y su poder de legitimar y universalizar las definiciones resultantes de los dos grandes ejes de disputa identificados que atravesaron este momento, mediante la formulación de las acciones programáticas estudiadas, contribuyó a invisibilizar el proceso previo que desencadenó dicha respuesta y a neutralizar a los actores que habían logrado el reconocimiento de la necesidad en cuestión.

En ese contexto, los satisfactores que finalmente quedaron plasmados en la letra escrita de los tres programas en el marco de los cuales se ejecutaron los proyectos estudiados en profundidad, difirieron significativamente de las necesidades fugitivas que habían logrado permear la esfera pública y convertirse en demandas de atención estatal en aquel primer momento de disputa por el reconocimiento, abonando al supuesto que dio origen a esta investigación desde el cual se sostiene que las necesidades no están dadas, sino que se van construyendo y reconstruyendo en un proceso de disputa entre actores sociales asimétricos.

En el caso de Chelilly, la creación del subprograma específico para aborígenes resultó positivo (Subprograma Solidaridad Habitacional Viviendas con Aborígenes), en la medida que una necesidad habitacional que comenzó a politizarse en la escala local, a partir de las estrategias de reconocimiento desplegadas por una comunidad originaria del barrio Chelilly en un contexto propicio, logró permear la esfera pública local y nacional, obteniendo una respuesta del Estado Nacional, a través de la SSDUV. Sin embargo, finalmente la creación del subprograma para

aborígenes en el marco del PFSH, resultó en la asimilación de dichas necesidades a la interpretación en base a la cual se había formulado originalmente el PFSH a nivel general y habían sido definidos y prescriptos los satisfactores correspondientes. Esta estrategia fue implementada por la SSDUV (como representante del Estado Social) en virtud de hacer concordar el problema politizado de la comunidad con una solución administrable burocráticamente y volverlo conmensurable con los términos de tal solución, lo que implicó la cuantificación y redefinición de dicha necesidad como el equivalente en una cantidad de recursos.

En el caso del Vargas II, ejecutado en el marco del PFEH, tal como fue analizado, y como consecuencia de las fuertes estrategias de visibilización y politización de necesidades que desplegaron los movimientos sociales en un contexto socio político de aguda crisis económica e institucional que atravesaba el país a inicios del gobierno de Néstor Kirchner, esta acción programática fue - en el contexto de los programas lanzados en el marco de la Política Federal de Vivienda- la que el mayores espacios de participación de diversos actores promovió en la instancia de formulación (interpretación de la necesidad y definición de los satisfactores), dando como resultado la generación de una acción programática que preveía una modalidad de producción inédita para la política habitacional argentina con la participación de organizaciones sociales y a través de cooperativas de trabajo.

Por su parte y diferencia de lo acontecido en el PFEH, en el caso de Villa Itatí, el diseño y formulación del PFMV - a pesar de responder a una interpretación de la necesidad habitacional históricamente subordinada y marginada de la acción estatal: la atención del déficit habitacional cualitativo - quedó exclusivamente en manos de la SSDUV y en el concierto de las acciones programáticas desarrolladas por la Política Federal de Vivienda en el período de estudio, este programa fue el que menores espacios de participación promovió para su formulación e implementación y



el que planteó el esquema organizativo de menor complejidad de los tres programas analizados.

La comparación de lo acontecido en el nivel jurisdiccional nacional (siendo el Estado Nacional responsable de la formulación de los marcos normativos generales de los tres programas estudiados) en los tres casos, permitió dar cuenta de que el Estado Nacional, en su rol como responsable de la definición de las políticas públicas, asumió y promovió diferentes modalidades para la formulación de cada uno de los programas.

En el caso del Subprograma Solidaridad Habitacional Vivienda con Aborígenes, podría decirse - a pesar de los cuestionamientos ya mencionados- que el proceso fue en cierta medida de abajo hacia arriba, considerando que la politización de la necesidad se originó a partir de una demanda local. Sin embargo, en la instancia subsiguiente del proceso, el diseño de la acción programática quedó exclusivamente en manos de la SSDUV de la nación. En el caso del PFEH, el Estado Nacional promovió para su formulación y gestión mayores espacios de concertación entre diversos actores, en la medida que involucró desde las instancias iniciales tanto a actores sociales (organizaciones sociales), históricamente marginados del proceso de interpretación de las necesidades habitacionales y definición de los satisfactores “adecuados”, como a actores tradicionalmente hegemónicos (sector de la industria de la construcción) a través de la representación de actores profesionales colegiados (cámaras y colegios) y actores de diferentes niveles y áreas del Estado, constituyéndose en el caso que mayor grado de concertación promovió para su formulación y el que planteó a su vez el esquema organizativo de mayor complejidad, tal como ha sido señalado.

Las diferencias reseñadas en relación a las modalidades que asumió el Estado para la formulación de las tres acciones programáticas estudiadas, entre ellas la inédita promoción de la participación en esta instancia de un

conjunto de actores históricamente marginados del proceso de interpretación de las necesidades habitacionales y definición de los satisfactores (ya sea como estrategia de democratización del proceso de construcción de las necesidades o de contención y cooptación de actores portadores de discursos de oposición) del caso del PFEH, permiten dar cuenta del meta capital que posee el Estado en esta instancia del proceso de configuración de las necesidades habitacionales para promover una mayor democratización de dicho proceso o para atrincherar las definiciones autorizadas en el ámbito exclusivo de sus agencias, más vulnerables a las estrategias de presión de los actores económicos hegemónicos que a los discursos contrahegemónicos de los actores históricamente subordinados, reproduciendo una cierta tiranía de las necesidades.

En cuanto a los actores estatales del nivel provincial, tal como fue analizado cabe señalar, que la letra escrita de los tres programas dejó importantes definiciones a cargo de las jurisdicciones locales, tales como la localización, las características de las urbanizaciones y las viviendas, la elección y organización de los destinatarios, los procedimientos de formulación e implementación de los proyectos y la posibilidad de realizar los aportes complementarios que considerasen pertinentes. Sin embargo en los casos de las dos acciones programáticas (PFSH y PFEH) que encuadraron los proyectos Chelilly y Vargas II, el IPDUV, como responsable de la política habitacional a nivel provincial, no formuló reglamentaciones particulares en pos de completar o especificar los instrumentos normativos generales formulados a nivel nacional, ni elaboró marcos que regulasen las relaciones formales interinstitucionales o con actores extraestatales. Tampoco capitalizó los marcos normativos vigentes, tales como la Ley del Sistema Provincial de Vivienda de 1996, que reglamentaba la participación en la política provincial de los municipios y de la sociedad civil organizada o el Convenio Marco de Cooperación entre la Universidad Nacional del Nordeste y el Gobierno del Chaco, cuya finalidad era institucionalizar la contribución de la academia en la resolución de las problemáticas locales.

Las escasas definiciones y precisiones que reglamentasen la instrumentación de los programas estudiados en la provincia del Chaco, sumadas al incumplimiento de los marcos normativos locales vigentes por parte de los organismos a cargo de la implementación de los programas estudiados en la escala local, impactaron negativamente, no solo en la promoción de una mayor articulación y participación de actores en virtud de especificar y/ o adecuar los instrumentos normativos generales (formulados a nivel nacional) de acuerdo a las necesidades habitacionales de las destinatarios locales y como un propulsor de una mayor democratización de esta instancia del proceso, sino también en la posibilidad de dejar instaurada y debidamente reguladas modalidades de intervención interinstitucional y multisectorial a nivel local para la atención de las complejas necesidades multidimensionales que padecen los hogares en situación de pobreza a los que estuvieron orientadas las acciones programáticas analizadas.

Estas falencias se evidenciaron con mayor criticidad en los casos Chelilly y Vargas II, como consecuencia del carácter de “*colectividades bivalentes*” (Fraser, 1996) que tenían las comunidades destinatarias de las intervenciones (comunidad aborigen y agrupaciones locales de la CCC) al ser víctimas de carencias atravesadas por múltiples dimensiones interdefinidas, que las convertían en grupos que requerían, al momento de implementación de los programas y los proyectos, no sólo de políticas de redistribución, sino también de reconocimiento.

Diferente resultó el caso de Villa Itatí, ejecutado en el marco del PFMV, en donde el análisis de este momento implicó el reconocimiento de dos instancias fundamentales, dadas por: la formulación de una nueva acción programática, representada en esta oportunidad por el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”, en la cual participaron con mayor protagonismo los actores estatales del nivel jurisdiccional superior (MPFIPYS y SSDUV) en la generación y diseño del programa (plasmado en sus instrumentos operativos) y la formulación de la reglamentación

particular para su implementación en la Provincia del Chaco (Resolución Reglamentaria N.º 0050/05 del IPDUV), en la cual se produjeron reinterpretaciones significativas de las necesidades y los satisfactores prescriptos desde la órbita nacional, en donde cobro protagonismo el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda como responsable de la política provincial de vivienda. Sin dudas, la existencia de estas dos instancias, en el concierto de acciones programáticas de la PFV en donde, tal como ha sido analizado, predominó la implementación local sin definición de reglamentaciones particulares y/o complementarias que regulasen y especificasen su implementación, convierte al PFMV en un caso paradigmático en la provincia.

La estrategia desplegada por los actores institucionales responsables de la implementación local del PFMV en el Chaco, si bien puede considerarse de manera positiva, en el sentido que asumió un protagonismo inédito en el proceso, superando el histórico rol asumido por los funcionarios y técnicos del IPDUV de simple ejecutor de la política, pudiendo redefinir la interpretación de las necesidades y los satisfactores que sustentaban la versión del programa elaborado por la SSDUV, deben hacerse algunos señalamientos. Por un lado, en relación al reciente reconocimiento por parte del Estado en la órbita nacional de una necesidad que históricamente había permanecido cautiva en enclaves de despolitización (déficit habitacional cualitativo), resultó negativo que el Estado Provincial haya reprivatizado dicha demanda, que también era representativa a nivel local, dejándola nuevamente marginada de la atención oficial y haya terminado legitimando una interpretación de la necesidad habitacional y una definición de los satisfactores (construcción de módulos estandarizados), que resultó afín a los intereses de las empresas constructoras locales.

Tal como fue analizado en el estudio del caso de Villa Itatí, los actores del sector de la industria de la construcción locales desplegaron fuertes estrategias de presión corporativa (amenazas de no presentación a las

licitaciones de esta acción programática), en virtud de modificar la interpretación de la necesidad habitacional de los hogares con déficit habitacional cualitativo que había sido plasmada en la letra escrita del PFMV, y en consecuencia redefinir los satisfactores a ser provistos por el programa a nivel local.

Esta forma de operar de los empresarios locales, pone en evidencia la capacidad de este tipo de actores de articularse rápidamente para defender sus intereses a partir de recursos de poder que les permiten ejercer presiones corporativas al Estado de maneras más solapadas y encubiertas que las estrategias que están al alcance de los grupos sociales subordinados para posicionar sus necesidades y defender posteriormente sus interpretaciones, (manifestaciones, marchas, piquetes, etc.).

Por su parte, los actores estatales de la Municipalidad de la ciudad de Resistencia (en donde se localizaron los tres casos analizados) no tuvieron un rol protagónico en la instancia de formulación de la letra escrita de los programas estudiados en profundidad, a pesar la existencia de marcos normativos que propiciaban su participación en la definición de las políticas habitacionales a implementarse en su territorio y de la expresión vertida por funcionarios y técnicos municipales en las entrevistas realizadas en esta investigación, que dio cuenta de la existencia de algunas interpretaciones alternativas de la necesidad habitacional, que sin dudas hubieran podido entrar en disputa con la interpretación que logró imponerse como hegemónica y que finalmente quedó plasmada en los instrumentos operativos analizados.

Un párrafo en particular merece el caso Vargas II, en el marco del PFEH, en la medida que el estado nacional convocó a participar, junto a un conjunto de actores históricamente excluidos de esta instancia del proceso, a los municipios en donde se implementarían las soluciones habitacionales a participar de la instancia de formulación del programa, hecho que se

pondera de manera positiva, entendiendo que la oportunidad brindada a los municipios de asumir mayor participación en la gestión, articulación y concertación de la política habitacional, en conjunto con otras instituciones públicas y privadas y organizaciones sociales, puede considerarse un avance hacia la democratización del proceso de configuración de las necesidades habitacionales. Sin embargo, de acuerdo a lo acontecido en el caso estudiado en profundidad, debe señalarse que la Municipalidad de Resistencia, al igual que el resto de los municipios de la provincia del Chaco, no contaba al momento de lanzamiento de este programa con las capacidades institucionales necesarias para asumir las excesivas funciones, responsabilidades y actuaciones previstas por la letra escrita del programa.

En relación a los proyectos -entendiendo a los mismos como la parte más tangible de los instrumentos operativos de una de los política, en la medida que especifican las instrucciones para concretar en terreno la política habitacional planificada- su formulación, quedo en potestad de las jurisdicciones locales, a cargo del IPDUV en dos de los casos analizados (Chelilly y Villa Itatí) y bajo la responsabilidad de la Municipalidad de Resistencia en el caso de Vargas II, tal como se había establecido a nivel general para todos proyectos en el marco de los tres programas. Tampoco para esta instancia, ninguno de estos organismos elaboró un procedimiento particular para la formulación e implementación de los proyectos de ninguna de estas acciones programáticas específicas, por el contrario, en el caso del IPDUV, este optó por seguir el camino habitual utilizado históricamente para la mayor parte de sus acciones. En este esquema tal como fue señalado precedentemente, las empresas constructoras jugaron históricamente un papel importante en las decisiones y gestiones de los proyectos a nivel local, ya que tal como pudo saberse, resultó una práctica habitual en el período estudiado que los proyectos ejecutivos fuesen realizados por las empresas constructoras adjudicatarias de las obras, en base a pautas resolución estandarizadas, tanto para las urbanizaciones como para las viviendas.

En el caso particular de Vargas II, en donde no se dio la participación de una empresa constructora, a quien los actores estatales locales pudieran haber delegado la responsabilidad de formulación del proyecto ejecutivo, tampoco el Estado asumió esta tarea a pesar de los compromisos firmados, recayendo finalmente en los técnicos de la representación local de la organización social a cargo del proyecto.

La Municipalidad de Resistencia, a pesar de haberse constituido de acuerdo a la reconstrucción histórica que pudo hacerse, en el primer actor estatal que se vinculó a los grupos demandantes de dos de los casos estudiados en profundidad (Chelilly y Villa Itatí), no logró incidir de manera significativa en esta instancia, y su rol quedó relegado al otorgamiento de las factibilidades requeridas a nivel nacional para la aprobación de los proyectos. Lo acontecido en los casos analizados evidencia que los actores institucionales de este nivel jurisdiccional no visualizaban su capacidad de incidir en este momento del proceso de configuración de las necesidades habitacionales, ni siquiera en el caso Chelilly, en donde la Municipalidad participó y contribuyó en cierta medida en la politización de la necesidad habitacional de la comunidad aborígen, logró asumir un rol de mayor protagonismo en la traducción de dicha necesidad politizada a una acción programática estatal.

Otra cuestión, estrechamente vinculada a los señalamientos realizados en relación a la formulación de los proyectos, común a los tres casos estudiados, fue la ausencia de una metodología institucionalizada por parte del IPDUV y de la Municipalidad de Resistencia de realización de estudios particularizados de las demandas (diagnósticos), que hubiesen sin duda favorecido al conocimiento integral del problema complejo y multidimensional de los destinatarios de viviendas en los tres casos de estudio, y posibilitado la incorporación de estos actores en esta instancia, en virtud de lograr satisfactores más adecuados y mitigar la supremacía histórica de la definición hegemónica de la “vivienda social pública” afín a los

intereses de los actores vinculados al sector de la industria de la construcción.

A pesar de las imprevisiones en relación a la realización de diagnósticos integrales por parte de los actores estatales a cargo de la gestión de las políticas habitacionales, en dos de los casos analizados (Chelilly y Villa Itatí) fueron los actores académicos (equipos de tesis de la FAU- UNNE), quienes, en el marco del desarrollo de sus trabajos finales de carrera, realizaron los diagnósticos, que a pesar de sus limitaciones, fueron tomados como base para los respectivos proyectos. Sin embargo, debe señalarse que estas articulaciones tuvieron bajos niveles de institucionalización, a pesar de la existencia de convenios marcos de cooperación entre el Gobierno de la Provincia del Chaco y la Universidad Nacional del Nordeste, que hubiesen permitido la realización de acuerdos de trabajo específicos que regulasen los aportes y contraprestaciones de los actores involucrados y que ulteriormente hubiesen contribuido a sentar las bases para dejar instaurada una práctica de participación de los actores académicos en el proceso de interpretación de las necesidades habitacionales y definición de los satisfactores en el momento de formulación de los programas y los proyectos.

En el caso concreto de la participación de los destinatarios en este momento del proceso de interpretación de las necesidades, debe mencionarse que no fue contemplada ni desde el nivel nacional ni desde el provincial por parte del IPDUV o la Municipalidad de Resistencia, ninguna metodología ni práctica o trabajo social que permitiese la participación de los destinatarios en las definiciones programáticas ni en los proyectos, tendiente a una resolución más adecuada de sus problemas y a una promoción social para un desarrollo más integral de la comunidad, en ninguno de los casos analizados en profundidad. Como fue señalado, desde el IPDUV, la demanda ha sido sistemáticamente reconocida como hogares individuales registrados a la espera de la atención y no como agentes sociales involucrados en la



interpretación de sus necesidades y en la definición de sus propias condiciones de vida.

Esta situación se replicó en los tres casos analizados, a pesar de que en dos de ellos (Chelilly y Vargas II), los actores sociales (organización social Chelilly y representación local de la CCC) habían tenido un rol protagónico en el momento de la politización de sus necesidades habitacionales hasta el logro del reconocimiento por parte del Estado. En este segundo momento del proceso, de disputa por la interpretación de dichas necesidades y la definición de los satisfactores “adecuados”, este rol fue desdibujándose, convirtiendo a los destinatarios finales de las soluciones habitacionales en receptores pasivos, erosionando la incipiente consolidación de una cierta autonomía que los actores comunitarios habían comenzado a construir.

Diferente fue lo acontecido en el caso del PFEH, en donde, tal como ha sido señalado, el Estado Nacional convocó a participar a las organizaciones sociales, que sellaron los acuerdos concertados y plasmados en la letra escrita del programa, adhiriendo al Convenio Marco de esta acción programática. Sin embargo los actores locales (representación local de la CCC) realizaron serios señalamientos en relación a las posibilidades reales de incidencia en dichas definiciones.

En síntesis en relación a los actores estatales locales como responsables de la política habitacional en sus respectivos niveles jurisdiccionales, la ausencia de definiciones particulares para la implementación de los programas habitacionales analizados que se evidenció en dos de los casos estudiados en profundidad (Chelilly y Vargas II), da cuenta de una cierta neutralización (intencionada o no) de interpretaciones alternativas que hubiesen podido, al menos en esta instancia del proceso, entrar en disputa con la interpretación hegemónica, de profunda implicancia ideológica y económica y fuertemente condicionada por los poderosos intereses de ciertos sectores económicos y políticos.

En los tres casos estudiados terminó finalmente legitimándose por el Estado (ya sea en el nivel jurisdiccional superior o en los niveles provincial y municipal) la interpretación hegemónica que históricamente sustentó a la política habitacional argentina que, tal como ha sido señalado, concebía 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), organizadas generalmente en conjuntos habitacionales, 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).

Más positiva resultó la cierta integralidad en el abordaje de las necesidades habitacionales de los hogares en situación de pobreza que el Estado Nacional plasmó en los instrumentos operativos analizados al integrar satisfactores de vivienda y trabajo, en dos de los programas analizados (PFEH y PFSH), sin embargo al quedar en manos de las jurisdicciones locales (IPDUV, Municipalidad de Resistencia y Representación local de la CCC) la selección de los beneficiarios, estos satisfactores no fueron integrados a nivel de los destinatarios en la implementación de los proyectos.

Finalmente, antes de pasar al análisis del tercer momento del proceso, no puede dejar de señalarse que la falta de definiciones de las acciones programáticas desde el nivel jurisdiccional nacional analizadas, podría considerarse positiva desde la perspectiva propuesta por Krmpotic (1999) y a la cual suscribe el marco interpretativo de esta investigación, que señala que las políticas y los programas solo deben definir cuestiones muy generales, dejando espacios para que las definiciones sean ajustadas de acuerdo a los diagnósticos locales integrales.

Sin embargo, desde la órbita nacional no fueron tomadas ciertas previsiones en relación a la ausencia de las capacidades de las jurisdicciones locales para asumir un rol protagónico en esta instancia del proceso de construcción de la política habitacional, como así tampoco, desde la perspectiva de los actores estatales locales, las importantes definiciones que quedaron a su cargo, pudieron ser visibilizadas y capitalizadas como oportunidades para la promoción de la participación de los diferentes actores locales involucrados con el problema del hábitat de los diferentes grupos demandantes a los que estuvieron orientados los programas estudiados. En este contexto, puede señalarse que el estado terminó finalmente resolviendo los conflictos de interpretación a favor de los actores dominantes en detrimento de los grupos subordinados.

Reflexiones en relación al tercer momento del proceso de configuración de las necesidades habitacionales a partir de los tres casos analizados:

A continuación se presenta una matriz síntesis que permite comparar simultáneamente el análisis del tercer momento del proceso de configuración de las necesidades habitacionales de los tres casos estudiados en profundidad, en función de lo acontecido en cada instancia, los actores intervinientes, sus roles, estrategias, participación e incidencia.

Posteriormente, se desarrollan algunas consideraciones ampliadas.

Cuadro 19. Comparación del análisis del 3<sup>er</sup> momento en los tres casos analizados

Política Federal de Vivienda (Casos)			
	Caso Chelilly (PFSH)	Caso Vargas II (PFEH)	Caso Villa Itatí (PFMV)
Momento 3: disputa por la traducción de la necesidad al lenguaje de la intervención (necesidad ejecutada) Actores, Roles, estrategias e Incidencia	<p>El pasaje de la interpretación de las necesidades habitacionales plasmada en los instrumentos operativos del PFEH a su implementación en Chelilly, se caracterizó por la disputa entre diversos actores asimétricos, que desde diferentes roles, desplegaron estrategias en virtud de incidir en las decisiones en relación a las condiciones en las cuales se entregarían los satisfactores predefinidos y de acercarlos a sus propios intereses. En este momento se produjeron reinterpretaciones que modificaron algunos componentes de los satisfactores prescriptos, entre las cuales puede ponderarse como positiva la decisión del IPDUV de atender a un asentamiento, superando la interpretación hegemónica de la demanda (hogares individuales registrados a la espera de atención). Sin embargo, en términos generales los satisfactores implementados resultaron limitados frente a la complejidad de la problemática habitacional del caso Chelilly, cuyos destinatarios, en su carácter de comunidad bivalente (Fraser: 1996), requerían iniciar de manera conjunta y progresiva la resolución integral de sus necesidades, a partir de satisfactores sinérgicos que atendiesen no sólo cuestiones de redistribución, sino también de reconocimiento. Estos acontecimientos dieron cuenta del retraimiento del Estado en sus niveles jurisdiccionales provincial y municipal en su rol de articulador de las necesidades de los destinatarios con las interpretaciones administrativas plasmadas en la letra escrita y su incapacidad para asumir y cumplimentar las responsabilidades conferidas, finalmente delegadas de manera no institucionalizada a otros actores (empresa constructora y equipo FAU- UNNE). En ese contexto, la modalidad de intervención sectorial terminó generando conflictos en la comunidad que desencadenó una fractura de la organización social, interrumpiendo el proceso de construcción de identidad y de adquisición de poder que los actores sociales de esta organización habían iniciado en el primer momento del proceso.</p> <p>En esta instancia participaron actores estatales (IPDUV, MR, Empresas del Estado Provincial y APA), quienes implementaron el programa en el asentamiento Chelilly; sociales comunitarios (Asociación Chelilly y vecinos) quienes tuvieron en esta instancia un rol de receptores pasivos, académicos (Equipo de tesis FAU- UNNE), quienes lograron introducir mínimas adecuaciones de los satisfactores prescriptos en virtud de adecuarlos a las necesidades de los hogares y actores económicos del sector de la industria de la construcción (empresa constructora adjudicataria), quienes asumieron responsabilidades que correspondían al IPDUV, tales como la formulación del proyecto urbano y cuya modalidad habitual de abordaje de la problemática terminó acercando nuevamente los satisfactores a la interpretación hegemónica de la “vivienda social pública”.</p>	<p>El pasaje de las necesidades administrativas plasmadas en la letra escrita del programa a la implementación, implicó nuevamente una disputa por garantizar o impedir la provisión de los satisfactores establecidos, e introducir reinterpretaciones en función a los intereses de los actores involucrados en esta instancia. En este contexto fueron reprivatizadas algunas interpretaciones de las necesidades habitacionales contrahegemónicas que habían logrado politizarse en un primer momento del proceso y que estaban sustentadas en un enfoque más integral del problema, en la medida que incluían dimensiones habitacionales y económicas (solución habitacional y empleo). Tal como pudo saberse, estas prestaciones fueron desdobladas a nivel de los destinatarios como estrategia de la CCC local para lograr una mayor cobertura con los escasos bienes que pudieron administrar. Los satisfactores implementados resultaron limitados en relación a la complejidad de la problemática habitacional de la comunidad Vargas II, quienes requerían iniciar de manera conjunta y progresiva la resolución integral de sus necesidades.</p> <p>Los actores estatales por su parte en consonancia con los intereses de los actores del sector de la industria de la construcción desplegaron durante la implementación del proyecto una serie de estrategias reprivatizadoras, vinculadas al incumplimiento de responsabilidades conferidas por el marco normativo y la modalidad individualizante con la que interperaron a las organizaciones sociales a cargo de la gestión de los proyectos), que sumadas a las imprevisiones y ausencia de definiciones de los instrumentos normativos, impactaron negativamente en el proyecto en sí y en la incipiente consolidación de la identidad piquetera del grupo de organizaciones sociales que había logrado cuestionar su posición históricamente subordinada en la política habitacional.</p> <p>En este contexto, los actores de la CCC local a cargo del proyecto debieron implementar desgastantes maniobras de resistencia a la lógica administrativa del Estado Social (Fraser: 1986), a través de recursos de presión política tanto asociativos como individuales, en virtud de evitar el fracaso del proyecto y de esta acción programática.</p> <p>En relación a los destinatarios de empleo en el Vargas II (cooperativistas), a pesar del apoyo de la CCC local, sin el adecuado acompañamiento por parte de los actores estatales y en un contexto de fuertes estrategias reprivatizadoras, vieron obstaculizado e interrumpido 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 finalmente convertidos en receptores pasivos de satisfactores predefinidos, limitando la construcción de autonomía desde la cual hubiesen podido defender sus propias interpretaciones y dar forma a sus condiciones de vida.</p>	<p>Las disputas que se visibilizaron en esta instancia de proceso estuvieron centradas principalmente en la posibilidad de incidir tanto en las decisiones en relación a las condiciones en las cuales se entregarían los recursos -los elementos que componían el programa y el proyecto definidos en los instrumentos operativos (PFMV, la Resolución IPDUV y Proyecto Villa Itatí), como así también en las reinterpretaciones de los satisfactores previstos. Estas disputas se originaron y resolvieron a partir de diversas estrategias que desplegaron los actores extaestatales (del sector de la industria de la construcción) en virtud de acercar las prescripciones del programa a sus propias interpretaciones. En dicho contexto, la implementación del PFMV en el caso Villa Itatí no respondió a un ajuste fiel a la formulación programática, por el contrario se dieron en dicha instancia nuevas disputas de interpretación con un mayor protagonismo de los actores locales. Del concierto de reinterpretaciones que se introdujeron en la implementación del proyecto, algunas resultaron relativamente positivas (como por ej.: la estrategia de la empresa constructora de distribuir los montos de las soluciones de acuerdo a las necesidades de los hogares), sin embargo estas experiencias no fueron capitalizadas por el IPDUV para dejar instaurada una modalidad de diseño local de las unidades habitacionales articulada con otros actores y consensuada con los destinatarios, que hubiera favorecido a una mayor democratización en el proceso de definición de los satisfactores específicos para esta dimensión y de construcción de la interpretación que fundamenta una determinada solución.</p> <p>Finalmente los destinatarios asumieron un rol pasivo, como consecuencia de la modalidad individualizante del Estado Social de interperarlos y de ciertas prácticas clientelares que signaron su relación con los actores con mayores cuotas de poder (IPDUV, Unidad de Control y Evaluación del PFMV y empresa constructora a cargo de las obras), que terminaron generando una mayor fragmentación y desconfianza entre los vecinos, erosionando su posibilidad de construir cierta autonomía desde la cual cuestionar sus posiciones subordinadas y defender sus propias interpretaciones.</p> <p>Por su parte, el discurso de los actores académicos resultó totalmente neutralizado, restringiéndose al mínimo su posibilidad de polemizar con los discursos opositores y de reprivatización que estaban en disputa.</p>
	Sectorialidad de las soluciones, predominancia de satisfactores singulares, limitados en relación a la complejidad y del problema. Ruptura de la demanda organizada y de la autonomía para defender sus propias interpretaciones.		

Fuente: elaboración propia.

Desde el marco interpretativo de esta investigación, se entendió al tercer momento del proceso de construcción de las necesidades habitacionales como aquel en el que se da la lucha por la traducción de la interpretación de necesidad habitacional y la definición de los satisfactores plasmada en la letra escrita de los programas al lenguaje de la intervención. Aquí la disputa se da por la satisfacción de la necesidad, por asegurar o impedir la disposición correspondiente.

En los casos estudiados se infirió por motivos analíticos que esta instancia correspondió a la implementación. La reconstrucción de los casos estudiados en profundidad fue realizada desde un posicionamiento que entiende a este momento del proceso como una sucesión de acciones de diversos actores asimétricos que desde diferentes roles, despliegan estrategias en virtud de incidir en las decisiones en relación a las condiciones en las cuales se entregarán los recursos -los elementos que componen el programa y el proyecto - definidos en los momentos previos del proceso de configuración de las necesidades. Esta concepción implica que el problema de la implementación no es el ajuste fiel a la a la formulación de los instrumentos operativos, sino su adaptación a las características locales, al resultado de las disputas de los actores para monopolizar e incidir en la traducción de la interpretación de la necesidad habitacional plasmada en la letra escrita de los programas al lenguaje de la intervención y al contexto en el que se produce. 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).

En los tres casos estudiados en profundidad, en este tercer momento del proceso de configuración de las necesidades habitacionales, estuvieron involucrados diferentes tipos de actores, entre los cuales pudieron distinguirse: a) actores sociales, entre los que a su vez se identificaron actores comunitarios y actores académicos (FAU- UNNE); b) actores del

“Estado Social” (SSDUV, IPDUV y Municipalidad de Resistencia) y c) actores del sector de la industria de la construcción (empresas adjudicatarias de las obras, cámaras, consejos y colegios profesionales locales).

En virtud de analizar los roles, estrategias e indecencia en esta instancia del proceso de los diferentes tipos de actores identificados en este momento del proceso, resultó necesario clarificar además las reinterpretaciones que se produjeron entre las necesidades administrativas -prescriptas por la letra escrita de los tres programas en el marco de los cuales se ejecutaron los proyectos de los casos estudiados en profundidad- y las necesidades ejecutadas finalmente en el marco de los tres proyectos. Este análisis comparativo realizado para los tres casos permitió realizar algunos señalamientos en relación al tipo de componentes de los satisfactores prescriptos y/o efectivamente implementados desde una perspectiva integral del hábitat, como así también en torno a las estrategias que desplegaron los actores involucrados para incidir en el mantenimiento o en la reinterpretación de dichos satisfactores. En esta instancia de reflexiones finales resulta importante exponer algunas consideraciones en torno a ciertas similitudes y particularidades, a la luz de la comparación de los resultados del análisis de cada caso.

Desde una perspectiva integral del hábitat y en función de los componentes de los satisfactores previstos a nivel de los tres programas (PFSH, PFEH y PFMV) y ejecutados en el marco de sus respectivos proyectos (Barrio Chelilly, Vargas II y Villa Itatí), cabe señalar que tanto los componentes previstos por estas acciones programáticas como las prestaciones finalmente implementadas, resultaron muy limitados en algunas dimensiones, teniendo en cuenta las características de las poblaciones destinatarias, que además de las necesidades habitacionales requerían iniciar de manera conjunta y progresiva la resolución de necesidades de inclusión económica, social, cultural y política. En estas dimensiones, tal como fue evidenciado en el análisis, ni los programas ni los proyectos contemplaron componentes

específicos que fueran más allá de los aportes que representaron para estos hogares la adquisición de una vivienda nueva, que terminaron además generando nuevas exigencias para los destinatarios como consecuencia de la formalización de los costos de vida, que los hogares no estaban en condiciones de asumir.

En los tres casos analizados se valora de manera positiva que a nivel local se haya decidido intervenir en asentamientos preexistentes, representados por dos asentamientos informales: Chelilly y Vargas II y un barrio con bajo nivel de consolidación como Villa Itatí, en consonancia con la magnitud de esta problemática en el AMGR, superando la interpretación históricamente hegemónica del IPDUV en relación a la demanda (hogares individuales registrados a la espera de la atención) a quienes les corresponde un único satisfactor: viviendas nuevas, seriadas dispuestas en conjuntos localizadas en terrenos vacantes, periféricos en la mayoría de los casos. Sin embargo, no puede dejar de señalarse que las condicionantes que determinaron la decisión por parte de los responsables de la implementación de las tres acciones programáticas estudiadas, vinculadas principalmente a las posibilidades de saneamiento legal de los asentamientos, generaron fuertes inequidades en la selección de los beneficiarios.

En relación a la dimensión legal, en los tres casos analizados, las prescripciones en relación al dominio de la tierra, establecidas a nivel nacional, produjeron exclusiones significativas de potenciales destinatarios con situaciones habitacionales igualmente deficitarias, que no tenían posibilidad de pronta resolución de su situación dominial. En este sentido, la evidenciada incapacidad de los actores de las jurisdicciones locales de adecuar los satisfactores a la realidad de los asentamientos en la provincia y especialmente en el AMGR donde se localizaron los proyectos, dieron cuenta del retraimiento del Estado en sus niveles jurisdiccionales provincial y municipal en su rol de articulador de las necesidades de los destinatarios,

en esta dimensión en particular, con las interpretaciones administrativas plasmadas en la letra escrita de los programas.

Sin dudas, la escasa adecuación de los satisfactores previstos en la letra escrita de los programas analizados que se dio particularmente en esta dimensión, generó impactos negativos a nivel del AMGR, como consecuencia de la situación dominial crítica generalizada que afectaba a dicha área metropolitana al momento de la implementación de las acciones habitacionales en cuestión. Al interior de los casos estudiados, que habían logrado superar al menos parcialmente los requisitos de elegibilidad con respecto al dominio, la situación fue aún más compleja, como resultado de las intervenciones parciales que no contemplaron al universo de los vecinos que habían constituido originalmente los asentamientos, por presentar situaciones dominiales diferenciales que requerían de gestiones particulares para su regularización, en un contexto de plazos acotados para la definición de los proyectos y urgencia para la captación de cupos de soluciones a nivel nacional. Estas cuestiones ocasionaron fuertes conflictos en las comunidades y terminaron desencadenado en ambos casos mencionados una fractura en las organizaciones sociales participantes.

En los tres casos analizados, la decisión de las jurisdicciones locales del Estado en Chelilly y Villa Itatí, y de la representación local de la CCC en el caso de Vargas II, de trabajar en asentamientos preexistentes, dificultó el cumplimiento de esta componente que había sido delegado a los actores locales, y su resolución resultó aún más problemática que en otros programas y proyectos implementados en el mismo período de estudio por la Política Federal de Vivienda, cuya ejecución de obras fue realizada en terrenos vacíos (en concordancia con la interpretación hegemónica de la “vivienda social pública”). En estos últimos casos, tal como pudo saberse, el Instituto Provincial de Vivienda colaboró activamente en la compra o regularización de tierras para que las soluciones habitacionales fuesen ejecutadas, en consonancia con la modalidad histórica fuertemente arraigada



de colaboración del IPDUV con las empresas constructoras locales, poniendo en evidencia el rol hegemónico que estas últimas tuvieron para incidir en la legitimación de interpretaciones afines a sus intereses.

En este contexto, el caso más crítico resultó sin dudas el Vargas II, en donde la responsabilidad de las gestiones para la regularización de la situación dominial -asumida en los otros dos casos por las jurisdicciones estatales locales - recayó en manos de la representación local de la CCC a cargo del proyecto, quienes se vieron obligados a recurrir a desgastantes estrategias de presión sobre los organismos provinciales y municipales, a través de recursos políticos tales como la movilización masiva, manifestaciones, piquetes, etc., en un contexto de fuertes estrategias reprivatizadoras por parte de actores que pretendían el fracaso de esta acción habitacional y que pugnaban por reivindicar a la construcción a través de empresas constructoras como única modalidad de producción habitacional

A pesar de la exclusión que significó la situación dominial en la selección de los destinatarios en los casos estudiados, en ninguno de ellos, a pesar de contar con una situación más favorable en relación al concierto de asentamientos en el AMGR, logró resolverse de manera completa durante el transcurso de los proyectos o posteriormente el acceso legal al suelo y a la vivienda para los hogares que fueron objeto de las intervenciones, no estando aún, al momento del trabajo de campo de esta investigación, debidamente formalizadas las cuestiones referidas a la escrituración de los terrenos y las viviendas a nombre de los destinatarios.

En función de lo acontecido, cabe señalar que ni el IPDUV, ni la Municipalidad de Resistencia, lograron capitalizar las experiencias que se dieron en esta dimensión en el marco de los tres casos estudiados, como una oportunidad para revisar la complejidad de los procesos de titulación de las viviendas sociales en la provincia del Chaco en general, que ha venido generando de manera consuetudinaria que los procesos adjudicatarios

definitivos se prolonguen también por mucho tiempo, contribuyendo a la generación de transacciones informales. Tampoco los actores sociales involucrados, a pesar de ser los más afectados por esta cuestión, pudieron desarrollar estrategias que contribuyeran a politizar esta problemática y que fueran más allá de la resolución coyuntural de los casos puntuales.

Otra cuestión en el aspecto legal que no fue resuelta adecuadamente por los actores estatales, estuvo vinculada a la ausencia de disposiciones particulares en relación a las responsabilidades legales vinculadas con la construcción nueva, unida o adosada a la existente en el caso de las soluciones habitacionales ejecutadas específicamente en el marco del PFMV. Estas imprevisiones en la letra escrita del programa a nivel nacional, tampoco fueron subsanadas a nivel local, y generaron finalmente en la implementación en Villa Itatí una serie de conflictos que no fueron atendidos durante la ejecución de las obras, ni posteriormente. A pesar del inconformismo manifestado por los destinatarios de manera individual en las entrevistas realizadas para esta investigación, estos actores no lograron articularse para desplegar estrategias colectivas en pos de exigir a la empresa y la Unidad de Control y Evaluación del PFMV el reconcomiendo y la resolución de esta cuestión.

Para la dimensión urbano – ambiental, ninguno de los programas estudiados contempló en sus marcos normativos generales, componentes específicos para este aspecto, solo exigió a las jurisdicciones como contraparte para su implementación, que realizasen la infraestructura para cada uno de los proyectos, pero sin precisar cuáles ni para qué calidad de servicios.

En ese contexto de escasas prescripciones programáticas en relación a la resolución integrada de esta dimensión, las jurisdicciones locales responsables de su resolución tampoco establecieron mayores definiciones en este aspecto y en la práctica limitaron al mínimo su participación, delegando (en los casos que fue posible por la modalidad de producción de

las soluciones) la formulación de los proyectos ejecutivos de urbanización a las empresas constructoras adjudicatarias de las obras. Lo acontecido en los casos estudiados no constituyó un hecho aislado, por el contrario, tal como pudo saberse, esta modalidad era habitual en la implementación de los programas habitacionales en el nivel local, como parte de una serie de acuerdos informales entre los actores estatales locales, representados principalmente por el IPDUV y los actores del sector de la industria de la construcción, a través de las empresas constructoras.

De los tres casos analizados, lo acontecido con el PFMV y el caso Villa Itatí, merece un párrafo aparte. Para este programa, tal como ha sido mencionado el IPDUV dictó una resolución local para su implementación en la provincia del Chaco, en donde se plasmaron una serie de reinterpretaciones de las necesidades y los satisfactores contenidas en la letra escrita general del programa formulada desde la órbita nacional. En dicho marco, la decisión del IPDUV de reorientar esta acción programática, originalmente concebida para el mejoramiento del parque habitacional existente, a solucionar el problema habitacional de los hogares localizados en villas y asentamientos de la provincia, no estuvo acompañada por ninguna previsión en relación a la dimensión urbano- ambiental, a pesar de que en estos casos, y desde una perspectiva de abordaje integral, los hogares destinatarios no sólo requerían del mejoramiento de sus unidades habitacionales sino también de acciones de saneamiento físico y consolidación barrial.

En virtud de lo expuesto, cabe señalar que la resolución de los satisfactores específicos de esta dimensión en los tres casos analizados, a pesar de haber contado con encuadres normativos propicios para capitalizar esta delegación realizada por la PFV a las jurisdicciones locales (Ley Provincial de Vivienda, Convenios Interinstitucionales entre IPDUV y MR y del Gobierno Provincial con la Universidad, etc.), no fue visualizada como una oportunidad de proponer modalidades superadoras de resolución conjunta e

integrada de los proyectos urbano- habitacionales en el marco de las acciones programáticas vigentes en el período.

En ese contexto, la participación de otros actores, ajenos a la amalgamada dupla IPDUV- empresas constructoras, que hubieran podido realizar aportes para la discusión de la interpretación hegemónica en torno a la modalidad de resolución y al tipo de satisfactores de la dimensión urbana- ambiental, fue cercenada por los actores estatales locales en esta instancia del proceso. Ni la participación de actores del ámbito académico en los casos de Chelilly y Villa Itatí, ni de los técnicos de la representación local de la CCC en el Vargas II, permitió que estos actores asumieran un rol de mayor protagonismo e incidencia en esta instancia del proceso y en relación a las interpretaciones hegemónicas que sustentaron las intervenciones que terminaron ejecutándose. En consecuencia, los satisfactores implementados en esta dimensión en los tres casos estudiados en profundidad dieron como resultado barrios con una calidad urbana - ambiental precaria, de similares características a las soluciones que el IPDUV había comenzado a ejecutar a partir de la reforma de los años 90.

En cuanto a la dimensión habitacional, para dos de los tres casos estudiados (Chelilly y Vargas II), los programas que encuadraron su implementación, no plantearon exigencias con respecto a las características y requisitos que debían reunir las soluciones habitacionales, planteando solamente algunas obligaciones vinculadas al monto económico establecido para cada una de ellas con su correspondiente infraestructura, la forma de producción exigida (mano de obra intensiva por empresa en el caso del PFSH o cooperativa de trabajo en el PFEH) y un tope máximo de viviendas por emprendimiento. Para estos programas, tal como pudo saberse, la SSDUV propuso un prototipo modelo ajustado a los valores económicos predefinidos, pero no proscibió la formulación de otras alternativas a cargo de las jurisdicciones responsables de la implementación local de los programas, dejando abierta además la posibilidad para que estas realizaran los aportes complementarios

que considerasen necesarios en función de los proyectos. Sin embargo, tal como fue analizado, en el caso del Chaco, el IPDUV como responsable de la implementación de los programas en la provincia, no planteó modificaciones institucionalizadas al respecto y se limitó a implementar los proyectos según los mínimos requerimientos pautados a nivel programático, en consonancia con la práctica habitual de dicho organismo, que consistía en la construcción de viviendas nuevas estandarizadas a partir de prototipos formulados desde la órbita nacional o por las propias empresas constructoras locales adjudicatarias de las obras.

En este contexto, lo acontecido en esta dimensión en dos de los tres casos analizados en profundidad resultó paradigmático, como consecuencia de la participación de actores ajenos a la práctica habitual del IPDUV, que permitió en cierta medida introducir mínimas adecuaciones de los satisfactores de las necesidades de los hogares destinatarios en esta dimensión. En el caso Chelilly, fueron los actores académicos (equipo de tesis de la FAU- UNNE) quienes en alianza con los actores sociales del barrio (Asociación Chelilly) lograron la modificación consensuada del prototipo original de vivienda establecido por la empresa y el Área del Proyecto del IPDUV. En Vargas II, por su parte, fueron los técnicos de la representación local de la CCC a cargo del proyecto, quienes aportaron cuatro prototipos alternativos, que en cierta medida favorecieron la adaptación de las unidades habitacionales al medio local y abrieron ciertos espacios de participación “restringida” no previstos inicialmente en la letra escrita del programa.

Diferente resultó el caso de Villa Itatí, cuyo proyecto fue realizado por el único programa de la PFV para el cual el IPDUV formuló una reglamentación particular para su implementación. Tal como fue analizado, la reinterpretación de los satisfactores previstos en la letra escrita del PFMV (plasmada en la Resolución IPDUV) resultó significativa en la dimensión habitacional, y estuvo dada principalmente por el reemplazo de los

satisfactores previstos inicialmente por el programa (refacciones, ampliaciones o completamientos de viviendas) por módulos estandarizados. A diferencia de los otros casos analizados - en donde las escasas modificaciones de los satisfactores predefinidos se dieron como resultado de la participación y las alianzas entre actores académicos y sociales a nivel de los proyectos pero sin lograr institucionalizaciones que quedaran plasmadas a nivel de los programas - en el caso particular del PFMV, las modificaciones fueron legitimadas y universalizadas a nivel normativo a partir de la citada Resolución IPDUV.

Tal como fue analizado en la investigación, la institucionalización de las reinterpretaciones de las necesidades y los satisfactores para el caso del PFMV a través de la Resolución IPDUV, fue el resultado del despliegue de un conjunto de estrategias reprivatizadoras del sector de la industria de la construcción local en alianza con los discursos de reinterpretación del IPDUV, en virtud de transformar, por un lado, las necesidades politizadas reconocidas por esta acción programática en necesidades administrables desde las prácticas y modalidades de trabajo habituales de dicho organismo y de adecuar, por otro lado, los satisfactores a los intereses de las empresas constructoras.

Las diferencias reseñadas en relación al grado de institucionalización alcanzado por las modificaciones que los satisfactores específicos de la dimensión habitacional en los tres casos analizados, evidenciaron que las asociaciones entre actores con mayores cuotas de poder (como las que se dieron en el caso del PFMV) tuvieron mayores posibilidades de incidir de manera estructural en la configuración de las necesidades en las políticas públicas, al quedar plasmados en instrumentos normativos, que finalmente constituyen la expresión de la legitimación que el Estado le otorga a una determinada interpretación de las necesidades y los satisfactores.

Otra cuestión inherente a esta dimensión en el caso de Villa Itatí que merece una reflexión particular, por haber implicado una definición en la instancia de ejecución del proyecto sobre una variable no contemplada previamente en la letra escrita del programa ni en la Resolución IPDUV, fue la decisión de la empresa constructora a cargo de las obras de distribuir los montos de las soluciones de acuerdo a las necesidades de los hogares destinatarios. Este hecho representó sin dudas también una reinterpretación significativa de lo previsto por el PFMV, que solamente había prescripto un monto tope por solución habitacional. Esta modalidad bien aplicada, podría haberse constituido en una experiencia rectora para la generación de una mayor equidad en la distribución de los recursos de esta acción programática y de otras, como así también para propiciar la construcción consensuada de necesidades grupales o colectivas (Gough, 1991). Sin embargo, tal como fue analizado, la ausencia de criterios explícitos y acordados entre los actores involucrados, propicio modalidades de decisión basadas en prácticas clientelares, que terminaron generando una mayor fragmentación y desconfianza entre los vecinos.

Finalmente, el análisis de los casos permitió visibilizar, a pesar de las particularidades que cada uno de los proyectos asumió en relación a la dimensión habitacional, que en la instancia de implementación se dieron ciertas reinterpretaciones de los satisfactores previstos en la letra escrita de los programas, como consecuencia de las estrategias que desplegaron principalmente los actores extraestatales participantes (actores académicos y del sector de la industria de la construcción en los casos de Chelilly y Villa Itatí, actores sociales en Vargas II) en virtud de acercar las prescripciones del programa a sus propias interpretaciones. Sin embargo, los aspectos positivos de estas experiencias no fueron capitalizadas por el IPDUV para dejar instaurada una modalidad de diseño local de las unidades habitacionales articulada con otros actores y consensuada con los destinatarios, que hubiera favorecido a una mayor democratización en el proceso de definición de los satisfactores específicos para esta dimensión.

Para la dimensión económica, en consonancia con uno de los objetivos principales de la PFV vinculados a la reactivación de la industria de la construcción, se alentó desde la órbita nacional a las jurisdicciones provinciales a priorizar la adjudicación de las obras a pequeñas y medianas empresas locales de la construcción en los casos de los programas PFSH y PFMV que enmarcaron dos de los proyectos estudiados en profundidad (Chelilly y Villa Itatí). Dicha prescripción fue cumplimentada en la provincia del Chaco, impactando de manera positiva en la generación de puestos de empleo formales durante el período de ejecución de las obras, logro no despreciable en el contexto de crisis, recesión económica y desempleo que atravesaba el país al momento del lanzamiento de la PFV.

Diferente resultó el caso del PFEH, que desde las instancias iniciales del proceso de configuración de las necesidades que le dio origen, interpeló a la interpretación hegemónica de la vivienda social pública, que concebía a la ejecución a través de empresas constructoras como única vía de producción de las soluciones habitacionales estatales, y promovió una modalidad inédita para la política habitacional argentina de construcción a través de cooperativas de trabajo. Hecho que sin dudas debe considerarse de manera positiva, en la medida que constituyó un avance hacia la democratización del proceso de configuración de las necesidades en el campo de la política habitacional argentina.

Sin embargo, tal como fue analizado, esta acción programática en particular fue posteriormente objeto de fuertes estrategias reprivatizadoras por parte de los actores estatales del nivel nacional y local -a través del incumplimiento de funciones conferidas y asumidas en los instrumentos normativos que encuadraron el proyecto estudiado en profundidad y de la modalidad individualizante de interpelar a las organizaciones sociales- como así de los actores de la industria de la construcción, quienes presionaron para lograr el lanzamiento de los otros programas habitacionales bajo la modalidad históricamente hegemónica de ejecución a través de empresas constructoras



que debilitaron al PFEH. Estas estrategias tuvieron un fuerte impacto en la dimensión económica del PFEH y particularmente en el proyecto de Villa Itatí, obligando a las organizaciones sociales a desplegar desgastantes maniobras de resistencia a la lógica administrativa del Estado Social (Fraser, 1986), a través de recursos de presión política tanto asociativos como individuales, en virtud de evitar el fracaso de esta acción programática.

Otra cuestión vinculada a esta dimensión, que fue transversal a los tres casos estudiados en profundidad, estuvo dada por la ausencia de integración a nivel de los destinatarios de los satisfactores de empleo y de vivienda que previeron estas acciones programáticas, a través de la obligatoriedad para las empresas constructoras adjudicatarias de contratar a un 50% de beneficiarios del Plan JYJDHD en los casos del PFSH y el PFMV y de conformación de cooperativas de trabajo para las organizaciones sociales involucradas en la gestión del PFEH. Tal como fue analizado, en ninguno de los casos estudiados dichos satisfactores fueron integrados, a pesar de la situación de desempleo en la que se encontraba la mayoría de los beneficiarios de las soluciones habitacionales de los tres proyectos. Esta modalidad de implementación local de las acciones habitacionales desaprovecho la oportunidad de avanzar hacia la construcción de un abordaje de la problemática del hábitat de los hogares en situación de pobreza desde una perspectiva más integral del hábitat.

Desde la letra escrita de los tres programas fue establecido el requerimiento de entregar las soluciones en propiedad a favor de los destinatarios, en consonancia con objetivos de capitalización de la propiedad de la vivienda y los terrenos para los hogares destinatarios y de introducción al mantenimiento de la vivienda urbana moderna (Barreto y otros, 2014). En el caso de la provincia del Chaco, se cumplieron solamente de manera parcial estas prescripciones (al momento del trabajo de campo de esta investigación la titulación definitiva de las viviendas se encontraba aún en trámite) y tampoco fueron elaboradas propuestas particulares para la adecuada

implementación de este satisfactor, que contemplara las situaciones particulares en base al contacto directo con los destinatarios, ni fueron desarrolladas acciones complementarias que permitieran a los mismos afrontar los nuevos gastos impositivos, de servicios públicos, ni de mantenimiento de la vivienda.

Tampoco fueron contempladas e incorporadas de manera institucionalizada, como variable para la formulación de las soluciones habitacionales, las actividades productivas que algunas familias desarrollaban previamente a la intervención de los proyectos en sus unidades habitacionales, tales como el cirujeo y el reciclado informal de residuos, evidenciando la hegemonía de la interpretación de la vivienda social pública, que no solamente otorgó a los destinatarios una vivienda, sino también una fuerte lección normalizadora, a través de la homogeneización de las soluciones y los hogares con el fin de reconvertirlos en familias acordes a las concepciones en torno a las formas de habitar y a la vivienda urbana moderna que sustentaban dicha interpretación hegemónica.

Para la dimensión social, los tres programas que enmarcaron los proyectos estudiados en profundidad, no contemplaron en su letra escrita satisfactores específicos para atender a las necesidades que en esta dimensión padecían los hogares destinatarios de las acciones, que fueran más allá de la provisión de una vivienda “digna” desde la concepción hegemónica de la “vivienda urbana moderna”. Si bien, en todos los casos, la formulación de dichos programas dejó abierta la posibilidad de realización de aportes complementarios por parte de las jurisdicciones locales, en el caso de la provincia del Chaco y particularmente en los proyectos estudiados, no fue pensada ni implementada ninguna vinculación con otros programas sociales vigentes en el período de estudio en pos de prestar soluciones más integrales.

Tampoco fueron incluidas acciones ni equipamientos sociales requeridos por los destinatarios en ninguno de los tres proyectos estudiados, que implementados en el marco de los programas habitacionales hubieran podido contribuir a contrarrestar más integralmente las situaciones de exclusión social de las cuales eran víctimas los hogares de los barrios en cuestión.

Además de las omisiones reseñadas, cabe señalar que en los casos estudiados, la práctica del Estado Social de concebir e interpelar a la demanda como hogares y organizaciones sociales “individuales”, en consonancia con la forma de interpretar sus necesidades y satisfactores desde dicho enfoque, terminó debilitando en mayor o menor medida la identidad de los grupos sociales destinatarios de las intervenciones, a pesar de tratarse en dos de los casos (Chelilly y Vargas II) de experiencias originadas a partir de la exitosa politización de las necesidades de actores sociales organizados (Asociación Chelilly y organizaciones piqueteras), que como integrantes de un movimiento social habían logrado ser interpelados en esa instancia de formas que promovían la identificación colectiva y la adquisición de poder.

En este contexto, lo acontecido en los casos Chelilly y Vargas II merece una reflexión particular. Tal como pudo analizarse en ambas experiencias, los actores comunitarios de manera consensuada desplegaron algunas estrategias de resistencia a la lógica administrativa del estado social. En el caso Chelilly, por ejemplo se verificó la conversión consensuada entre los vecinos de una de las viviendas ejecutadas en un centro comunitario, mientras que en Vargas II, se crearon la figura del Monotributo Social, la Federación Provincial de Cooperativas y la Confederación Nacional de Cooperativas, por mencionar algunas acciones.

Estas estrategias de los actores comunitarios fueron desarrolladas a partir de prácticas y afiliaciones que se contrapusieron a la manera en que el Estado

Social, representado por el IPDUV y la SSDUV los ubico como “demanda” (hogares y organizaciones sociales “individuales” en los casos Chelilly y Vargas II respectivamente) en virtud de alterar los usos y significados de los beneficios que les ofrecieron los agentes institucionales en el marco de los programas y los proyectos.

Sin dudas, las citadas estrategias de resistencia desplegadas por los actores sociales, resultaron significativas en un contexto de las fuertes estrategias reprivatizadoras que pusieron en práctica los actores históricamente hegemónicos en el proceso de configuración de las necesidades habitacionales (Estado Social y sector de la industria de la construcción), quienes si bien en una primera instancia debieron asumir las nuevas interpretaciones politizadas por los grupos sociales, en el transcurso de los momentos subsiguientes del proceso, intentaron acercar dichas interpretaciones a sus intereses y debilitar y fragmentar las identidades sociales que los actores subordinados habían logrado constituir incipientemente.

Del análisis de la dimensión cultural en los tres casos estudiados en profundidad, resultó destacable el PFSH y el caso del barrio Chelilly, ya que fue el único programa que en el concierto de la PFV generó un subprograma específicamente orientado a la población aborígen, y tal como fue señalado previamente su origen fue el resultado de la exitosa politización iniciada en el nivel local por parte de la comunidad Chelilly. En esta misma dirección puede destacarse la intencionalidad plasmada en la letra escrita del PFEH de generar una cierta promoción de principios de solidaridad basados en el cooperativismo, que desde el punto de vista teórico implicaban un cambio cultural importante que modificaba el carácter de las relaciones entre los trabajadores y de estos con los medios de producción. Este tipo de asociación promueve la corresponsabilidad de sus integrantes sobre los bienes y el funcionamiento de la organización, que requiere de la solidaridad y cooperación entre los miembros para el logro de los resultados (Barreto y

otros, 2014). Finalmente, para el caso del PFMV, esta acción programática no contempló lineamientos específicos ni satisfactores relacionados con la dimensión cultural de la población destinataria.

A pesar de estas intencionalidades de incorporar la dimensión cultural de las necesidades habitacionales de los hogares en situación de pobreza en dos de las acciones programáticas estudiadas (PFSH y PFEH), cabe señalar que las mismas quedaron en un nivel de enunciados generales y no propusieron ni desde la órbita nacional, ni en la instancia de implementación local ninguna adecuación de las prestaciones o los requerimientos en relación a las características socio culturales particulares de las poblaciones destinatarias, sino que por el contrario las modalidades de resolución local terminaron impactando negativamente y generando efectos contrarios a los planteados en el espíritu general de los programas. En el caso del PFEH, tal como fue evidenciado, los requisitos y condicionantes impuestos por el Estado Social a las cooperativas, sin el adecuado acompañamiento para su fortalecimiento y capacitación, limitaron, obstaculizaron e inclusive interrumpieron el incipiente proceso de consolidación del asociativismo y de configuración de una identidad cooperativista a nivel local.

Otra cuestión que atravesó transversalmente a los tres casos estudiados en profundidad, estuvo vinculada a la fuerte componente normativa implícita en la interpretación de las necesidades y los satisfactores habitacionales que terminaron constituyéndose en hegemónicos. En los tres casos, el tipo de satisfactores previstos y posteriormente ejecutados estuvieron vinculados a una fuerte intencionalidad de introducir a los hogares destinatarios al uso, funcionamiento y mantenimiento de la vivienda urbana moderna y la incorporación de los mismos a la organización social urbana formal.

Si bien esta cuestión resultó traumática para los destinatarios en mayor o menor medida en los tres casos estudiados por tratarse de poblaciones destinatarias que por sus particularidades se trataban de “comunidades

bivalentes” (Fraser, 1996), que hubiesen requerido de no sólo de políticas de redistribución sino también de reconocimiento, en el caso Chelilly en particular, la aplicación de esta componente resultó aún más compleja por tratarse de una comunidad aborígen, en donde la desviación normalizadora implicaba, no sólo la adaptación de los hogares a la vivienda y la familia urbana moderna, sino que además, que la familia aborígen tenía que rehacerse a la imagen de la clase media blanca.

Más allá del caso extremo de Chelilly, tampoco en las otras acciones habitacionales fue contemplada (ni en los instrumentos normativos ni en la instancia de implementación de los proyectos) la aplicación de un proceso gradual de adaptación de los hogares a la vivienda urbana moderna ni a los espacios públicos, tampoco a las relaciones con los otros barrios vecinos, ni con el conjunto de las instituciones y normas de la organización social urbana formal.

Finalmente, del análisis de la dimensión política, para los tres programas que enmarcaron los proyectos estudiados en profundidad, cabe destacar que en consonancia con uno de los objetivos generales de la PFV, en un sentido general se plantearon realizar una contribución a la reactivación de la industria de la construcción como vehículo de dinamización de la economía y de generación de puestos de empleo, cuestión que fue cumplimentada tal como pudo saberse y con impactos favorables en un contexto de crisis económica y social que atravesaba la Argentina. A nivel de los hogares destinatarios de las acciones habitacionales, los tres programas previeron el subsidio parcial para el acceso a la vivienda a hogares afectados por pobreza crítica, pero fue omitido el abordaje de aspectos relacionados con su organización social.

A nivel local, en la instancia de implementación, no se produjeron modificaciones significativas en virtud de ampliar los limitados satisfactores que habían sido propuestos en la letra escrita de los tres programas para la

dimensión política, a pesar de la particularidades que se dieron en los proyectos estudiados en profundidad, en donde, en dos de los casos, habían sido las organizaciones sociales (la comunidad aborigen a través de una Asociación creada durante el proceso en el caso de Chelilly y la CCC articulada con otros movimientos y organizaciones sociales de desocupados de todo el país en el caso del Vargas II), quienes lideraron el proceso de politización de interpretaciones alternativas de las necesidades habitacionales, logrando que el Estado les otorgara estatus político convirtiéndolas en objeto de un intervención oficial.

En consonancia con la modalidad histórica del IPDUV de implementación de la política habitacional en la provincia, los casos analizados se caracterizan en esta dimensión por la ausencia de planteamiento y aplicación de lineamientos de promoción de las organizaciones sociales existentes, como así para la conformación otras nuevas que representasen a los destinatarios de las acciones habitacionales. Tampoco fueron apoyadas las cooperativas de trabajo involucradas en Vargas II, en virtud de lograr su consolidación en el tiempo como organizaciones productivas solidarias alternativas, ni se generaron espacios que permitiesen la participación de otros agentes públicos y privados vinculados con la producción del hábitat social. Estas cuestiones terminaron impactando de manera negativa en la incipiente organización que habían alcanzado los destinatarios, profundizando las diferencias y desconfianzas entre los actores involucrados.

La ausencia de los citados lineamientos de promoción de la organización social de los destinatarios (como vehículos genuinos de desarrollo e integración social) acompañada por la mencionada modalidad del Estado Social (representados a nivel local por el IPDUV y la Municipalidad de Resistencia) de interpelar a la demanda como hogares individuales en la instancia de implementación -en consonancia con la interpretación hegemónica de la “vivienda social pública”- y no como actores sociales

organizados que habían logrado politizar sus necesidades, evidencian que en el proceso de pasaje de una necesidad politizada a una necesidad administrable, no sólo son redefinidas las necesidades y los satisfactores, sino también sus poseedores, devenidos en esta instancia en destinatarios. Estas prácticas terminaron convirtiendo a estos actores en receptores pasivos de servicios predefinidos, lo que generó obstáculos para el desarrollo de la autonomía de los beneficiarios, desde la cual defender sus interpretaciones y dar forma a sus propias condiciones de vida (Fraser, 1991: 25-26 y Krmpotic, 1999:116).

Finalmente, a modo de cierre de las reflexiones en torno al tercer momento del proceso de configuración de las necesidades habitacionales, cabe hacer algunos señalamientos generales en relación al tipo de satisfactores finalmente implementados en los casos estudiados en profundidad. Por un lado, a pesar de una cierta intencionalidad plasmada en la letra escrita de uno de los programas analizados (el PFEH) de articular la integración de satisfactores al menos en dos de las dimensiones analizadas (habitacional y económica) proveyendo soluciones en virtud de atender las necesidades de empleo y vivienda de los destinatarios del programa- en todos los proyectos terminaron ejecutándose “*satisfactores singulares*” (Max Neff, Elizalde y Hoppenhayn, 1986), en la medida que estuvieron orientados a satisfacer una sola necesidad siendo neutros respecto a la satisfacción de otras necesidades que padecían los destinatarios de las acciones habitacionales. En consonancia con esta cuestión, los satisfactores brindados, no resultaron adecuados para abordar las necesidades habitacionales multidimensionales básicas de los hogares en situación de pobreza desde una perspectiva integral.

Por otro lado, otra cuestión que atravesó los tres casos estudiados, estuvo dada por la acotada predefinición de los satisfactores realizada a nivel programático desde la órbita nacional. Hecho valorable desde el marco interpretativo de esta tesis por varias cuestiones. En primer lugar, porque la



delegación de un cúmulo de atribuciones de competencias a las jurisdicciones inferiores, puede entenderse como el otorgamiento de un rol más protagónico de los niveles estatales locales en el proceso de configuración de las necesidades habitacionales y construcción de la política. En segundo lugar, porque implica el reconocimiento de las mayores capacidades de los actores estatales a cargo de la implementación, tanto para diagnosticar de manera más precisa las características de los problemas habitacionales particulares de cada jurisdicción y de cada caso en particular, como para propiciar instancias participativas que contemplen a todos los actores involucrados. Finalmente, se entiende que esta modalidad resulta más propicia para la generación de un proceso de mayor democratización de la construcción de las necesidades como el que en esta investigación se promueve, en la medida que requiere de precisiones que deben definirse en las instancias de implementación local.

Sin embargo estas potencialidades identificadas precedentemente no fueron capitalizadas a nivel local en las experiencias estudiadas, como consecuencia del contexto histórico en el cual fue lanzada la PFV, caracterizado por un fuerte desequilibrio en las capacidades de las jurisdicciones del país para asumir las competencias que la implementación de esta política requería y la ausencia de provisiones desde la órbita nacional que generaran las precondiciones necesarias para garantizar una participación exitosa de los actores locales .

#### Reflexiones generales sobre el proceso de configuración de las necesidades habitacionales a partir de los casos analizados:

A modo de cierre de las conclusiones, y más allá de las reflexiones particulares vertidas precedentemente en relación al análisis realizado de cada uno de los momentos del proceso de configuración de las necesidades habitacionales -a partir del estudio en profundidad de tres proyectos

ejecutados en el AMGR (Chaco) en el marco de tres acciones programáticas de la Política Federal de Vivienda en el período 2003-2007- se esbozan a continuación una serie de consideraciones generales, en virtud de contribuir al debate en torno a la construcción de las necesidades en el campo teórico de los estudios de política habitacional y hábitat social.

Como punto de partida, cabe señalar que en los tres casos analizados pudieron identificarse y reconstruirse los diferentes momentos del proceso de configuración de las necesidades habitacionales y relacionarlos con los elementos constitutivos de la política analizada: su marco normativo general y sus instrumentos operativos: los programas y los proyectos, a partir del esquema teórico metodológico construido en esta investigación para visibilizar y analizar dicho proceso. Lo que permitió evidenciar varias cuestiones.

Por un lado, pudo verificarse el supuesto general que sustento esta investigación, que hacía referencia a que las necesidades habitacionales que sustentan la política estatal, no están simplemente dadas, ni son el producto de la definición técnica y aséptica de expertos dentro del aparato estatal, sino que las mismas son construidas en el marco de un proceso de disputa entre diversos actores con posiciones asimétricas, que despliegan diversas estrategias y ponen en juego los recursos con los que cuentan para tratar de incidir en las interpretaciones que resultan legitimadas por el Estado, a través de las políticas habitacionales.

Por otro lado, el análisis realizado permitió dar cuenta de que el proceso de disputa por la definición de las necesidades habitacionales, no termina cuando esa “necesidad fugitiva” (Fraser, 1991), o esa interpretación contrapuesta a la hegemónica (como se dio en los casos estudiados) 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 o instrumento operativo (los programas), por el contrario,

vuelve a ser objeto de fuertes luchas e impugnaciones en cada una de las instancias del proceso y niveles jurisdiccionales involucrados, en donde los actores con mayores cuotas de poder intentan, a través de “estrategias de reprivatización” (Fraser, 1991), boicotear las respuestas del gobierno (dirección política del Estado), demostrar que la opción adoptada es errónea e imponer nuevamente su visión del problema afín a su intereses en detrimento de los grupos subordinados u opuestos.

En relación a los actores, debe señalarse que en los tres casos pudieron reconocerse diferentes tipos de actores involucrados en el proceso. En términos generales, puede señalarse que estuvieron presentes al menos cuatro tipos de actores (actores estatales, actores económicos, actores sociales y destinatarios), portadores a su vez de distintos tipos de discurso, que tal como fue evidenciado, polemizaron y entraron en disputa en los distintos momentos del proceso de configuración de las necesidades habitacionales. A su vez estos actores se agruparon en dos grandes categorías altamente significativas para el desarrollo del proceso que estudio esta investigación: a) los actores tradicionalmente subordinados o grupos embarcados en diseñar nuevas identidades sociales, dentro de los cuales pudo distinguirse a su vez dos subcategorías: los actores académicos (representados en los casos estudiados por equipos de la FAU- UNNE) y en un grado de mayor subalternidad aún, los actores sociales demandantes y/o destinatarios de políticas habitacionales y las organizaciones sociales. Estos actores, con sus diferentes cuotas de poder, desplegaron discursos y estrategias de politización de necesidades (o interpretaciones contrapuestas a la hegemónica) previamente privatizadas. Por otro lado, b) los actores históricamente hegemónicos en el campo de la política habitacional, dentro de los cuales se identificaron claramente a los actores del sector de la industria de la construcción y mercado de suelo urbano, quienes asumieron discursos y estrategias de reprivatización de necesidades recientemente politizadas -en virtud de defender la división social preestablecida entre discursos y las interpretaciones enraizadas en necesidades que podían darse por

dadas anteriormente- y los actores estatales de los distintos niveles jurisdiccionales involucrados, que se encargaron de la traducción de las necesidades politizadas a necesidades administrables, recurriendo tanto discursos terapéuticos de profesionales sociales y discursos de sistemas funcionalistas de planificadores, expertos en políticas y científicos sociales de la corriente dominante (Fraser, 1986).

Otra cuestión inherente a los actores, que la investigación permitió visibilizar, estuvo referida a las diferentes estrategias y recursos a los que debieron recurrir los distintos tipos de actores identificados para poder incidir en la política habitacional. Los actores subordinados, que contaron en general con recursos de tipo político, tuvieron que desplegar estrategias altamente desgastantes, de significativa exposición pública (manifestaciones, marchas, piquetes, etc.) y recurrir al establecimiento de alianzas con otros actores (como los académicos) en virtud de capitalizar los recursos cognitivos y poder hacer frente a los embates reprivatizadores. Por su parte, los actores hegemónicos del sector de la industria de la construcción y el mercado de suelo urbano, al contar con recursos de tipo económico, pudieron ejercer presiones sobre los actores estatales a través de canales mucho más ocultos (como ciertas estrategias de presión corporativa) que las prácticas desarrolladas por el primer tipo de actores. En este contexto, también se evidenció que el Estado se constituyó en el portador de los recursos normativos con el poder de legitimar determinadas interpretaciones en nombre del “interés general”.

Sin embargo, los niveles jurisdiccionales e instituciones inferiores del Estado involucrados en los casos estudiados, no lograron asumirse plenamente como portadores del metacapital que le confiere el poder estatal, lo que impactó negativamente en las posibilidades concretas de avanzar hacia una mayor democratización del proceso de configuración de las necesidades en la política habitacional analizada. Constituyéndose en una oportunidad desaprovechada, en un contexto propicio para un mayor

involucramiento de los actores estatales locales, dado por la importante delegación de definiciones que fueron transferidas desde la órbita nacional a los responsables de la implementación.

Esta cuestión puso en evidencia, que más allá de ciertas intencionalidades identificadas por parte del gobierno nacional de propiciar una mayor apertura del proceso de construcción de las necesidades, al no estar garantizadas algunas precondiciones (reconocidas desde el posicionamiento teórico que sustento esta investigación), tales como la definición de un conjunto de necesidades habitacionales multidimensionales básicas consensuadas (NHMBC) como fundamento de una política habitacional integral que solamente prefigure las características universales de los satisfactores (Doyal y Gough, 1991), en remplazo de los satisfactores históricamente predefinidos y estandarizados en base a la interpretación de los actores hegemónicos y que debieran definirse y precisarse en las instancias de implementación. Esto último requería además de instancias previas de fortalecimiento y capacitación de las jurisdicciones estatales a cargo de la implementación y de los actores sociales involucrados, para que pudieran asumir la responsabilidad de encarar tales definiciones en base al conjunto de NHMBC.

Más allá de las limitaciones reseñadas en relación al rol del Estado, resulta interesante recuperar que en todos los casos analizados se dio una reinterpretación en la traducción estatal de las necesidades politizadas a necesidades administrables, no sólo de las necesidades habitacionales, sino también de sus poseedores devenidos en “clientes” o “beneficiarios”. Sin dudas, la lógica anti participativa y jerárquica de la definición administrativa a través de la cual el Estado reescribió las necesidades para transformarlas en un nuevo servicio social (los programas), operó en detrimento de la incipiente construcción de autonomía que los actores sociales habían construido en la instancia de lucha por lograr el estatuto político de sus

necesidades (o interpretaciones) como agentes políticos o integrantes de una colectividad constituida.

A pesar de las fuertes estrategias reprivatizadoras desplegadas por los actores hegemónicos y de las prácticas descontextualizadoras, individualizadoras, generalizadoras y apaciguadoras reproducidas por el Estado en el proceso de configuración de las necesidades habitacionales que se dio en los casos estudiados en profundidad, pudieron evidenciarse ciertas estrategias de resistencia a la lógica estatal por parte de los destinatarios y actores subordinados, que en algunas circunstancias y bajo ciertas condiciones, lograron, en un marco de profundas restricciones, desplazar el significado y carácter de la interpelación que se les impuso, cuestionando de manera simultánea las definiciones administrativas de sus necesidades y la lógica anti participativa y jerárquica de la definición administrativa de los servicios sociales que les impuso el Estado.

Finalmente, a modo de reflexión sobre la investigación desarrollada y los resultados obtenidos, se considera que tanto los hallazgos encontrados como el enfoque teórico - metodológico construido, pueden aportar importantes instrumentos analíticos para la construcción de un marco interpretativo crítico a la luz del cual interpelar a la política habitacional, que permita reconstruir y visibilizar el proceso de configuración de las necesidades -a través del cual ciertas interpretaciones lograron en un determinado momento, posicionarse como hegemónicas y terminaron plasmándose en una determinada política habitacional y sus instrumentos operativos (los programas y los proyectos)-desentrañando las particularidades de ese proceso, los actores que inciden, los intereses que representan, los discursos hegemónicos, las interpretaciones autorizadas, etc. que determinan las definiciones que sustentan la política.

La potencialidad de los aportes teóricos y metodológicos resultantes de la investigación al campo de los estudios de la política habitacional, se sustenta desde un posicionamiento que entiende que la visibilización del proceso de construcción de las necesidades habitacionales en las políticas públicas, puede constituirse en un primer aporte hacia el logro de una mayor democratización

del mismo, lo que requerirá sin dudas de un fuerte protagonismo del Estado, promoviendo la participación de diversos actores políticos, comunitarios, económicos, académicos, etc., mitigando las imposiciones que algunos sectores puedan ir logrando sobre otros, en pos de lograr una distribución equitativa de la participación para el establecimiento de consensos, integrando la dimensión colectiva o social de las necesidades y combinando el derecho a satisfacer las necesidades con el derecho a participar en las decisiones de cómo alcanzar esa realización.

## Bibliografía:

Arriagada Luco, Camilo (2003) “América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional”. Serie población y desarrollo. Proyecto Regional de Población CELADE-UNFPA. Santiago de Chile: CEPAL: Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31850/S0310660\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31850/S0310660_es.pdf?sequence=1). Fecha de consulta: 09/10/2011.

Arteaga Basurto, Carlos y Solis San Vicente, Silvia (Comps). 2006. *Necesidades sociales y desarrollo humano: un acercamiento metodológico*. Serie necesidades sociales y políticas públicas. España: Plaza y Valdés editores.

Barreto, Miguel A.; Pelli, Víctor S.; Romagnoli, Venettia y Fernández María. E. (2005). La vivienda en los métodos de medición de la pobreza. Un aporte para su comprensión. Ponencia presentada en el XXV° Encuentro de Geohistoria Regional. Universidad Nacional del Nordeste, Corrientes, Argentina.

Barreto, Miguel A. y Pelli, Víctor S. (2007). Instrumentos de política habitacional integral para la gestión local de los afectados por situación de pobreza en el Gran Resistencia. Documento inédito. Descripción técnica PICTO UNNE 2007.

Barreto, Miguel A. y Alcalá, Laura I. (2008) “Cambios en las prestaciones urbano-ambientales de la política habitacional argentina. Reflexiones a partir de cuatro programas orientados a población en situación de pobreza del Gran Resistencia”, en: Sepulveda Ocampo, Rubén (Coord.), *V Jornada Internacional de Vivienda Social. El derecho a la ciudad y la vivienda. Propuestas y desafíos en la realidad actual*. Santiago: Ed. Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile. p. 51-63.

Barreto, Miguel A. y Ebel Gabriela (2013) “Distribución territorial del déficit habitacional en la provincia del chaco (2010)”, en: *Comunicaciones*



*Científicas y Tecnológicas 2012*. Resistencia: Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste.

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: Peyloubet, Paula; De Salvo, Laura y Ortecho, Enrique (Comps.), *Hábitat. Fortalecimiento del espacio disciplinar en el sistema de Ciencia y Técnica*. Bs. As.: NOBUKO.

Barreto, Miguel A.; Alcalá, Laura; Benítez, María A.; Fernández, María E.; Giró, Marta; Pelli, María B. y Romagnoli, Venettia. Colab: Depetris, Noel (2014a) “*La política Federal de Vivienda desde su implementación en el Gran Resistencia (2003-2007). Análisis y recomendaciones*”. Buenos Aires: Diseño - 1ª ed.

\_\_\_\_\_ (2014b) “Análisis de la formulación e implementación del Programa Federal Solidaridad Habitacional en el barrio Chellyí (Resistencia, Chaco)”, en Barreto M. y Lentini M. (comps.) “*Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*”. Bs. As.: Editorial Café de las ciudades. pp. 417 a 492.

\_\_\_\_\_ (2014c) “Un encuadre teórico-metodológico para el análisis de la política habitacional”, en Barreto M. y Lentini M. (comps.) “*Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*”. Bs. As.: Editorial Café de las ciudades. pp. 143 a 212

Benítez, M. Andrea (2000) “De la Villa al barrio. Hipótesis sobre la construcción de la identidad de los ocupantes de tierra urbana en Resistencia, Chaco”. En IV Congreso Argentino de Antropología Social, Mar del Plata, Argentina. Colegio de Graduados de Antropología y la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata.

\_\_\_\_\_ (2003) “Movimientos sociales y expansión urbana en una ciudad intermedia argentina a fines del siglo: las ocupaciones de tierra en Resistencia – Chaco”. *Cuaderno Urbano* N°3, p. 113-130.

Boltvinik, Julio (1999). "Métodos de Medición de la Pobreza. Conceptos y Tipología" *Socialis*, Revista Latinoamericana de Política Social, N° 1, UBA/UNR/FLACSO, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_ (2001) "Opciones metodológicas para medir la pobreza en México", *Comercio Exterior*, Vol. 51, N° 10, p. 869-878.

Boron, A.; Gak, A; Lozano, C. (2006) "Identificación y análisis de los principales cambios realizados por los nuevos gobiernos, Argentina", en: Elías, J. (comp.) *Los gobiernos progresistas en debate*, Buenos Aires: CLACSO.

Bourdieu, Pierre (1993) "Esprits d'Etat". Revista *Actes de la Recherche* N° 96/97.

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

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

Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loic (1995) *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. México D.F.: Grijalbo.

Caballero García, José F. (2007) "La política integral como respuesta a la multidimensionalidad de la pobreza". *Espacios Públicos* Vol. 10 N° 19, p.150-168.

Cravino, María Cristina (Org.) 2012. *Construyendo Barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. Los Polvorines, Buenos Aires: Ediciones Ciccus y UNGS.

Cuenya, Beatriz (2006) "Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX". *AREA. Agenda de reflexión en arquitectura, diseño y urbanismo* N° 12, p. 61-71.

\_\_\_\_\_ (2008) *Política de Vivienda Social en Argentina. Modelos y resultados*. Buenos Aires: CEUR (mimeo).

Colectivo IOE (1988), "Las necesidades sociales: un debate necesario". *Documentación Social*, N° 71, abril-junio 1988, p. 107-120.

Doyal, Len y Gough, Ian (1991). *A Theory of Human Need*. London: Macmillan.

\_\_\_\_\_ (1994) *Teoría de las necesidades humanas*. Icaria, Barcelona.

Dubois Migoya, Alfonso. (2008). “El debate sobre el enfoque de las capacidades: las capacidades colectivas” *Revista Araucaria*, Vol. 10, N°. 20, p. 35-63.

Engels, Federico (2006) *Contribución al problema de la vivienda*. Madrid: Fundación Federico Engels.

Fernández Wagner, Raúl (2003) “Los programas de mejoramiento barrial en América Latina”. *URBARED*. Disponible en: [www.urbared.ungs.edu.ar](http://www.urbared.ungs.edu.ar)  
Fecha de consulta: 12/12/2010.

Fraser, Nancy (1986) “Movimientos sociales vs. Burocracias disciplinarias: los discursos de las necesidades sociales” *Diánoia*, Vol. 32, nº 32, 1986, p. 167-202.

\_\_\_\_\_ (1991) “La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialis tafeminista de la cultura política del capitalismo tardío” *Revista Debate Feminista*, Marzo, 1991.

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

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

\_\_\_\_\_ (1999), “Repensando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente”, *Revista Ecuador Debate* N°. 46, p. 139-174. Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5760/1/RFLACSO-ED46-08-Fraser.pdf>. Fecha de consulta: 10/12/2012.

Gasper, Des (2002); “Is Sen’s Capability Approach and Adequate Basis for Considering Human Development?” *Review of Political Economy*, Vol. 14, nº 13, 2002, p. 435-461.

- Gasper, Des y Van Staveren, Irene (2003), "Development as Freedom – and what else?" *Feminist Economics* 9 (2-3), 2003, p. 137-161.
- Golbert, Laura (2004) ¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. *CEPAL. Serie Políticas Sociales* (84). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Gough, Ian (2003). *Capital global, necesidades básicas y políticas sociales*. Bs As.: Ed. Miño Davila-Ciepp.
- Gough, Ian. (2008) "Nussbaum: un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas". Revista *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, n° 100, CIP-Ecosocial/Icaria, invierno 2007/08.
- Groppa, Octavio (2004). Las necesidades humanas y su determinación. Los aportes de Doyal y Gough, Nussbaum y Max-Neef al estudio de la pobreza. Instituto para la Integración del Saber Universidad Católica Argentina. Disponible en: <http://uca.edu.ar/uca/common/grupo32/files/Las-necesidades-Groppa-2004.pdf>. Fecha de consulta: 20/01/2013.
- Heller, Agnes (1986). *Teoría de las necesidades en Marx*. Barcelona: Península.
- \_\_\_\_\_ (1996). *Una revisión de la teoría de las necesidades*. Barcelona: Paidós e I.C.E de la Universidad Autónoma de Barcelona.
- Heller Agnes y Fehér. Ferenc (1981). *Marxisme et démocratie. Au-delà du "socialisme réel"*. Paris : Maspéro.
- Iglesias, Esteban (2012) "Transformaciones de las identidades políticas. Origen y mutación de la Corriente Clasista y Combativa en la ciudad de Rosario (2000- 2010)". *Trabajo y Sociedad*, N° 19, Invierno 2012, p. 149-166.
- Jobert, Bruno (2005) *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. Santiago de Chile: LOM Editores.
- Jones, Charles O. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Monterrey, CA.: Brooks/Cole Publishing Company.
- Ibrahim, Solava S. (2006), "From Individual to Collective Capabilities: The Capability Approach as a Conceptual Framework for Self-help." *Journal of Human Development*, Vol 7 n° 3, November 2006, p. 397-416.

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

Lo Vuolo, Rubén (2002) “Capitalismo y Necesidades Humanas”. Artículo presentado en la conferencia: “¿Es posible un capitalismo humano?”, organizada por la Fundación Friedrich Ebert, el Instituto Goethe y la Fundación Centro de Estudios Brasileños en la ciudad de Buenos Aires, el 5 de septiembre de 2002. Disponible en: [http://www.fes.org.ar/PUBLICACIONES/Capitalismo\\_LoVuolo.pdf](http://www.fes.org.ar/PUBLICACIONES/Capitalismo_LoVuolo.pdf). Fecha de consulta: 10/12/2012.

Llobet, Valeria y Wegsman, Susana (2004) “Desafíos pendientes para las prácticas de ampliación de derechos de niñas, niños y adolescentes”. *Niños, menores e infancia*. La Plata: Instituto de Derecho del Niño, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Disponible en: <http://revista.idn.jursoc.unlp.edu.ar/index.php/numeros-anteriores>. Fecha de consulta: 09/12/2012.

Maslow, Abraham (1954) *Motivation and personality*. New York: Harper.

Max-neef, Mamfred; Elizalde, Antonio y Hopenhayn, Martín (1986) *Desarrollo a escala humana*. Chile: CEPATUR y Suecia: Fundación Dag Hammarskjöld.

Nelson, Julie A. (2004) “Freedom, Reason, and More: feminist, economics and human development”. *Journal of Human Development*. Vol. 5, N° 3, p. 309-333.

Nussbaum, Martha (1992) “Human functioning and social justice: in defense of Aristotelian essentialism”. *Political Theory*, Vol. 2, N° 20, p. 202-246.

\_\_\_\_\_ (2002) *Las mujeres y el desarrollo humano*. Barcelona: Editorial Herder.

Palacios Avendaño, Martha. 2009. “La justicia como redistribución, reconocimiento y representación entrevista con Nancy Fraser”. Red jóvenes investigadores en filosofía. Disponible en:

[http://www.redjif.org/red/index.php?option=com\\_resource&controller=article&article=286&category\\_id=4&Itemid=1](http://www.redjif.org/red/index.php?option=com_resource&controller=article&article=286&category_id=4&Itemid=1). Fecha de consulta: 09/10/2012.

Paugam, Serge (2001) Conjurar la pobreza. Las experiencias de ingreso mínimo garantizado en Europa, en: Miño y Dávila (ed.) *Presente y futuro del estado de bienestar: el debate europeo*. Buenos Aires: SIEMPRO.

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.; Dominguez, M.; Ávila, M.A; Alcón, R. y López, J.M (Coords.), *La ciudad a escala humana*. España: Universidad libre para la construcción colectiva y editorial Atrapasueños. p.p. 135-138.

Pereyra, Sebastián, Pérez, Germán; Schuster, Federico (2008) *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después del 2001*. Buenos Aires: Al Margen.

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

Prendergast, Renee (2005) “The concept of freedom and its relation to economic development. A critical appreciation of the work of Amartya Sen”. *Cambridge Journal of Economics* N° 29, p. 1145-1170.

Robeyns, Ingrid (2005); “The Capability Approach: a theoretical survey”, en: *Journal of Human Development*, Vol. 6, n° 1, p. 93-114.

Ramírez, Rolando (2002) “Evaluación social de políticas y programas de vivienda a la reducción de la pobreza urbana”. *Boletín del Instituto de la Vivienda*, Vol. 17 N° 45, p. 9-57.

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.

\_\_\_\_\_ (2012) “La configuración de las necesidades en las políticas habitacionales a partir del caso del AMGR (Chaco). Avances en la construcción de un enfoque teórico para su abordaje”, en Leoni, María S.; Leconte, Mariana y Sudar Klappenblach, Luciana (comp.) *Libro de Actas*.

XXXII Encuentro de Geohistoria Regional. Resistencia: Instituto de Investigaciones Geohistóricas, CONICET- UNNE pp. 799 – 810.

\_\_\_\_\_ (2015a) “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)”, en Carpio, María B.; Fantín, María A.; Leoni, María S. y Salinas, María L. (Comps.) *Libro de Actas del XXXIV Encuentro de Geohistoria Regional*. Resistencia Instituto de Investigaciones Geohistóricas, CONICET- UNNE. pp. 547-558.

\_\_\_\_\_ (2015b) “La disputa por la configuración de las necesidades habitacionales en las políticas públicas. Construcción de un marco interpretativo para su abordaje”, *ADNea Arquitectura y Diseño del Nordeste Argentino*, Vol. 3, Nº 3, p. 101-118.

Romagnoli, Venettia y Barreto Miguel A. (2005). Documento inédito. Plan de trabajos CONICET.

Romagnoli, Venettia (2005) “Casos experimentales de resolución habitacional: hipótesis iniciales- situación actual”. Informe Final Beca de Iniciación a la Investigación de la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Nordeste. Documento inédito.

Sen, Amartya (1987) *Commodities and capabilities*. Oxford: Oxford UP.

\_\_\_\_\_ (1992) *Inequality reexamined*. Nueva York: Russell Sage Foundation.

\_\_\_\_\_ (1997) “Poor relative speaking”, en: *Resources, values and development*, Massachusetts: Harvard UP, Cambridge. pp. 325-345.

\_\_\_\_\_ (2000) *Desarrollo y Libertad*. México: Editorial Planeta.

Sen, Amartya y Foster, James (2003) “Espacio, Capacidad y Desigualdad”. *Comercio Exterior*, Vol. 53, Nº 5, p. 417-423.

Schuster, Federico (2005). “Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva”, en: Schuster, Federico, Naishtat, Francisco, Nardacchione, Gabriel, Pereyra, Sebastián (Comps.), *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la argentina contemporánea*, Buenos Aires: Prometeo.

Stewart, Frances (2005) "Groups and Capabilities". *Journal of Human Development*, Vol 6, nº 2, July 2005, p. 185-204.

Svampa, Maristella (2004) "Movimientos sociales y nuevas prácticas políticas. Las organizaciones piqueteras". *Revista Nómadas* Nº 20, p.112-128.

\_\_\_\_\_ (2005a) *La sociedad excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.

\_\_\_\_\_ (2005b) "Las organizaciones de desocupados hoy: entre la dificultades de la militancia territorial y la cuestionamiento del relato identitario". *El Rodaballo*, Nº 16, noviembre de 2005.

\_\_\_\_\_ (2007) "Las fronteras del gobierno de Kirchner". *Cuadernos del Cendes* Nº 65, Vol. 24, Nº 65, p. 39-61.

\_\_\_\_\_ (2008a) "Argentina: una cartografía de las resistencias (2003-2008)", *Revista Osal*, Año IX, Nº 24, p. 17-50.

\_\_\_\_\_ (2008b) "Argentine after Kirchner", *New Left Review* 53, sept-oct. 2008, p. 79-96.

\_\_\_\_\_ (2011) "La política en las calles: Lenguajes de movilización y espacio público en la época contemporánea", en: Lobato, Mirta (comps.), *Manifestaciones, fiestas y rituales en la ciudad de Buenos Aires entre dos Centenarios*, Buenos Aires: Editorial Biblos. p.p 143-175.

Svampa, Maristella y Pereyra, Sebastián (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires: Biblos.

\_\_\_\_\_ (2005) "De la descolectivización a la constitución de los movimientos de desocupados: un análisis de las principales dimensiones de la experiencia piquetera", en Naishtat, F.; Schuster, F.; Nardachione, G. y Pereyra, S. (comps.), *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva*. Buenos Aires: Prometeo.

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

\_\_\_\_\_ (2001) "El análisis de las políticas públicas". *GAC SAINT* Nº 15, Vol. 3, p. 259-264.



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.

Yujnovsky, Oscar (1984) *Claves Políticas del Problema Habitacional Argentino 1955/1981*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.