

Necesidades habitacionales multidimensionales consensuadas como fundamento de una política habitacional integral

A multidimensional approach to housing demands as the foundation of a comprehensive housing policy

Venetia Romagnoli

Arquitecta, Magister en Gestión del Ambiente, el Paisaje y el Patrimonio. Doctora en Ciencias Sociales, FLACSO. Docente de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste (FAU- UNNE). Investigadora Adjunta UNNE-CONICET
venettiaromagnoli@hotmail.com

Resumen

La concepción histórica y hegemónica de “vivienda social pública” presenta íntima relación con la percepción del problema y su abordaje desde la política habitacional. El punto de partida de este trabajo es la concepción prevaleciente del “satisfactor” mediante el cual la política habitacional ha dado respuestas a las necesidades habitacionales. Esta concepción, que entiende la vivienda como un objeto físico acabado asociado a una parcela de suelo, producido de manera serial y estandarizada por empresas constructoras, para destinatarios anónimos que no participan del proceso y a quienes se les adjudican las viviendas en propiedad, se emplea como referencia para definir y cuantificar el problema e inducir las soluciones. Dicha noción se encuentra condicionada por los intereses de actores económicos y políticos que ponen en juego estrategias y recursos para incidir en los distintos momentos del proceso de construcción de la política habitacional. Este artículo se propone revisar los principales aportes teóricos en el campo del hábitat social y las políticas habitacionales, que desde un posicionamiento crítico al concepto de “vivienda social pública” han

Fecha de recepción:

12.12.2022

Fecha de aceptación:

23.2.2023

planteado discursos contrahegemónicos en virtud de avanzar hacia la construcción de un concepto de necesidades habitacionales multidimensionales básicas consensuadas desde un enfoque de equilibrio entre universalidad y particularidad.

Palabras clave: Necesidades habitacionales – satisfactores – política habitacional – actores asimétricos.

Abstract

The historical and hegemonic conception of “public social housing” is closely related to the perception of the problem and its approach from housing policy at alrge. The starting point of this article is the prevailing conception of the “satisfier” through which the housing policy has provided answers to housing needs. This conception, which understands housing as a finished physical object associated with a plot of land, produced serially and standardized by construction companies, for anonymous recipients who do not participate in the process and to whom the homes are awarded as property, is used as a reference, to define and quantify the problem and induce solutions. This notion is conditioned by the interests of economic and political actors who put into play strategies and resources to influence the different moments of the housing policy construction process. This article intends to review the main theoretical contributions in the field of social habitat and housing policies, which from a critical position on the concept of “public social housing”, have raised counter-hegemonic discourses by virtue of advancing towards the construction of a concept of needs basic multidimensional housing projects agreed from an approach of balance between universality and particularity.

Keywords: Housing need - satisfiers - housing policy construction process - asymmetric actors.

Introducción¹

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 *et al.* (2014) y Romagnoli (2016 y 2017), 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 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 Argentina) 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 *et al.*, 2014).

Esta concepción 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 *et al.* 2014). Este enfoque del problema habitacional lleva implícita su corrección mediante la construcción masiva de objetos que reúnan estas “condiciones adecuadas”, tanto para reemplazar las viviendas irrecuperables como para arreglar las deficitarias recuperables.

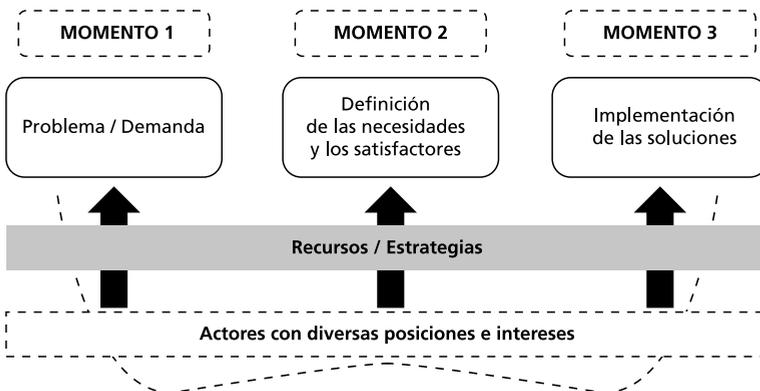
Es mucho lo analizado y debatido en el campo de estudios del hábitat social y las políticas habitacionales sobre esta forma de concebir la vivienda social. Su significado, obviamente, tiene profundas implicancias ideológicas y especialmente económicas que la reafirman como mercancía y la aíslan de sus relaciones sociales y territoriales, ya que se trata de una concepción fuertemente condicionada por los intereses de ciertos sectores económicos y políticos.

En trabajos previos se señaló que, además de la incidencia de los actores tradicionalmente hegemónicos para sostener el concepto de la vivienda social pública explicitado precedentemente, su prevalencia también se nutre de la forma en que el problema ha sido abordado históricamente en el campo de los estudios del hábitat social y de las políticas habitacionales que consideran las necesidades habitacionales como simplemente dadas, circunscribiendo las discusiones en torno a los “satisfactores”. En las escasas investigaciones en las que se ha avanzado sobre el tema prevalece 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 2007). Se focalizan las fallas en las interpretaciones técnicas o en la falta de incorporación de la “voz” de los beneficiarios, lo que invisibiliza el proceso político de disputa en el cual se construyen las necesidades y sus correspondientes satisfactores (Fraser 1991; Romagnoli 2016, 2017) y en el cual diversos actores intentan incidir –a través de diferentes mecanismos, recursos y/o discursos– para imponer una interpretación hegemónica afín a sus intereses.

Entender que las necesidades habitacionales se construyen en un proceso de disputa entre actores asimétricos permite visibilizar la secuencia y los distintos momentos para el reconocimiento social de una necesidad. Ese proceso implica un primer momento de lucha para establecer el estatus político de una necesidad dada, otorgándole legitimidad política o negándosela; un segundo momento que 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 determinar la forma conveniente de satisfacerla; un tercer momento que muestra el debate sobre la satisfacción en el plano de los recursos, provisiones y administración de la respuesta política (Fraser, 1986, pp. 177–179; Krmpotic, 1999, p. 120; Romagnoli 2016 y 2017).

Grafico 1. Proceso de construcción de las políticas públicas.



Fuente: elaboración propia sobre la base de Romagnoli (2016)

Desde la perspectiva que practica esta investigación, la visibilización del proceso de configuración de necesidades y satisfactores en las políticas habitacionales puede contribuir a su democratización y permitir avanzar hacia la implementación de modelos que garanticen una participación plena en el proceso de elaboración de políticas (Engels 2011). Esto requiere un

rol protagónico del Estado, por ser el portador de los recursos normativos, a partir de los cuales cuenta con la capacidad de legitimar decisiones en nombre del “interés general” (Subirats 2001:260), lo que le permite incidir al mismo tiempo en las tasas de intercambio y las relaciones de fuerza entre los diversos actores, configurando un “campo de poder” donde los portadores de otros capitales luchan por acceder al poder sobre el Estado (Bourdieu 1993).

En función de lo expuesto, se entiende que la definición de una cierta cantidad y calidad de necesidades habitacionales básicas multidimensionales consensuadas (NHBMC) como válidas en un determinado contexto histórico y cultural y su reconocimiento por parte del Estado operaría como límite al relativismo imperante, que ha favorecido históricamente la consolidación de las interpretaciones de los grupos hegemónicos y el predominio del enfoque sectorial de las políticas habitacionales.

Este artículo se propone recuperar los principales aportes teóricos en el campo del hábitat social, que desde un posicionamiento crítico al concepto hegemónico de “vivienda social pública” plantearon enfoques superadores y contribuyeron a cuestionar la tradicional circunscripción de las discusiones e impugnaciones de manera restrictiva en torno a los satisfactores, aportando de esta manera a la visibilización del proceso completo de construcción de las necesidades habitacionales, con el objetivo ulterior de realizar contribuciones que permitan avanzar hacia la construcción de un concepto de NHBMC (Romagnoli 2016) desde un enfoque de equilibrio entre universalidad y particularidad, que pueda disputar la hegemonía del concepto tradicional de la “vivienda social pública” y que sirva como fundamento de una política habitacional integral.

Aportes teóricos para la discusión del concepto hegemónico de “vivienda social pública”

La concepción histórica y hegemónica de la “vivienda social pública” definida precedentemente ha suscitado el cuestionamiento de varios autores (Barreto & Alcalá, 2008; Barreto *et al.*, 2014, Romagnoli, 2016 y 2017), quienes señalan que esta concepción de la vivienda resulta sumamente limitada como respuesta a las necesidades humanas vinculadas con el hábitat en su integridad. De acuerdo con Barreto *et al.* (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 indisoluble 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 implica– no lo es conjuntamente: “la resolución adecuada de la vivienda implica contemplar respuestas para el conjunto de las necesidades del habitar” (Barreto *et al.* 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 aclara –desde un enfoque relativo– que ellas varían en cada sociedad y grupo social y se definen en el devenir histórico (pág. 18). Esta forma de definir 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, con base en la teoría de las necesidades de Max Neef, Elizalde y Hopenhayn (1986)² y principalmente a partir del aporte en torno a la distinción teórico-metodológica entre necesidades y satisfactores, una serie de conceptualizaciones e ideas que permiten aproximarse al problema, visualizarlo y abordar propuestas para su solución desde un enfoque que interpela y cuestiona a la concepción tradicional y hegemónica de la “vivienda social pública”. Pelli plantea que, en el campo específico del hábitat social, se realiza habitualmente 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). Esta situación puede generar equívocos significativos a la hora de la realización de operativos compartidos, en los que el satisfactor de vivienda y la necesidad habitacional pueden no ser lo mismo para los diferentes actores involucrados.

Las necesidades habitacionales pueden clasificarse, de acuerdo a este autor, 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 diversas “necesidades habitacionales intangibles”, tales como: a) las tramas de relación social dentro del sistema urbano; 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 2007:29-30).

En esta misma dirección, este autor desarrolló detalladamente el conjunto de funciones que la vivienda social pública debería cumplir: 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 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 2007:155-174). En relación con la “construcción o conocimiento de las necesidades de los habitantes”, 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 asegurar la participación de quienes padecen las necesidades y de los técnicos (op.cit. pág.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 cámaras empresarias de la construcción y de la actividad inmobiliaria, gremios y los sindicatos de la construcción, entidades profesionales, entre otros, el énfasis de su propuesta teórica de abordaje del problema habitacional está 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.

Los aportes teóricos hasta aquí reseñados se constituyen en puntos de partida muy valiosos para poner en crisis el concepto tradicional de la “vivienda social pública” utilizado como fundamento de las políticas habitacionales implementadas por el Estado. Los enfoques de Barreto *et al.* (2014) y de Yujnovsky (1984) centran sus desarrollos en torno a la concepción de la vivienda, mientras que Pelli (2007) avanza en el abordaje de la cuestión desde una perspectiva de las necesidades habitacionales, nutriendo de forma más directa la construcción que se propone desarrollar en este trabajo. Sin embargo, sobre los aportes de este autor cabe realizar algunos señalamientos a partir de los cuales se pretende contribuir al desarrollo del concepto de NHBMC como base de una política integral del hábitat.

En primer lugar, resulta pertinente mencionar que el enfoque propuesto por Pelli ha sido elaborado con base en 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”- resulta al menos de difícil implementación cuando se intenta superar la escala de intervención de un caso experimental para anali-

zar la masividad requerida por una política habitacional integral destinada a atender un déficit de la magnitud que presenta la Argentina.³

El mayor obstáculo de los aportes teóricos de Pelli 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 habitacional de Estado. 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 (pág. 40), cuestionamiento frente al cual no propone respuesta alguna. Sin dudas, esta limitación se encuentra en estrecha vinculación con su posicionamiento general en relación con los principios teórico-filosóficos de organización de la sociedad que lo acercan a un enfoque anarquista, que pretende automatizarla, y se contraponen al posicionamiento teórico desde el que se desarrolla esta ponencia que reconoce el rol protagónico que debe asumir 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 e intermediar entre las necesidades del capital y las necesidades de las personas (Gough 2003).

Por otro lado, en relación con la adscripción que Pelli argumenta de la teoría de necesidades propuesta por Max Neef *et al.* (1986), resulta al menos contradictoria la decisión del autor de recurrir a una teoría de necesidades universales⁴, que como sus mismos autores señalan requiere la definición de un conjunto de necesidades básicas indispensables en pos de garantizar un paraguas de atención universal que sirva como instrumento de política y de acción, para fundamentar una propuesta de “identificación de las necesidades”, basada 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 las. Esta posición, sin dudas, está más próxima a los enfoques relativos sobre las necesidades⁵ que a la propuesta de necesidades humanas universales de Max Neef *et al.* (1986).

Finalmente, se entiende que el énfasis otorgado a la relación entre técnicos y destinatarios de las soluciones habitacionales para la identificación de las necesidades habitacionales abona la visión sectorial del proceso de configuración de las necesidades habitacionales en las políticas públicas, en el sentido de que contribuye a invisibilizar las disputas de poder entre actores que se producen en cada una de las instancias de ese proceso (reconocimiento del problema, definición de las necesidades y los satisfactores e implementación). Si bien en el desarrollo del modelo de “gestión participativa y concertada” –propuesto como el esquema propicio para superar los efectos de los modelos de acción habitacional predominantes en toda la segunda mitad del siglo XX– plantea la “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”, cabe señalar que este

modelo es definido por el mismo Pelli como un “esquema de implementación de políticas” (Pelli 2007:65), más bien pensado para la aplicación de los proyectos habitacionales que, como un 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 invisibilizados del proceso y que, desde la perspectiva de este trabajo, no aportan avances significativos para la democratización del proceso de construcción de las políticas habitacionales.

A partir de lo expuesto, se entiende que el mayor desafío radica en superar las limitaciones señaladas en los antecedentes analizados, y avanzar en la construcción de un concepto de NHBMC que genere nuevos aportes al estado del arte de la cuestión en el campo del hábitat social y las políticas habitacionales y que pueda ser tomado como base de la política habitacional integral.

El concepto de necesidades habitacionales multidimensionales básicas consensuadas (NHBMC) desde un enfoque de equilibrio entre universalidad y particularidad

Se entiende la política habitacional como las intervenciones directas de organismos de distintas jurisdicciones del Estado –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 (Barreto *et al.* 2014 y Romagnoli 2016).

Desde el enfoque que se ha venido construyendo a partir de trabajos previos ya mencionados, se entiende que una política habitacional debe fundarse en un abordaje integral del hábitat, coherente con una concepción de la pobreza desde la complejidad. Desde el punto de vista metodológico, formular una política así implica concebir 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 con las distintas situaciones abordadas. Para lograrlo, se considera que poner en discusión el desarrollo de un concepto de necesidades habitacionales básicas multidimensionales consensuadas (NHBMC) puede constituirse en un aporte en dicha dirección.

La definición de un conjunto de NHBMC permitiría alcanzar un equilibrio entre la universalidad y la particularidad como base de una teoría de las necesidades habitacionales que sustente una política habitacional integral. Se considera que la definición de una cierta cantidad de NHBMC como válidas en un determinado contexto histórico y cultural y su reconocimiento por parte del Estado podría operar como límite al relativismo imperante, que ha favorecido históricamente la consolidación de las interpretaciones de los grupos hegemónicos y el predominio del enfoque sectorial de las políticas habitacionales y que se encuentra cristalizado –tal como fue evidenciado– en el concepto de “vivienda social pública”.

Para lograrlo resulta ineludible en primera instancia avanzar en la visibilización y democratización del proceso completo de configuración de las necesidades habitacionales, que requiere sin dudas 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 conseguir 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 autores, a partir de los conceptos de “precondiciones societales” en términos de Doyal y Gough (1994) y de “capacidades combinadas” en la teoría de Nussbaum (1992), quien las identifica 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 (Barreto *et al.*, 2014; Romagnoli, 2016) plasmado en el gráfico 2, se considera que el conjunto de directrices 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 NHBMC, que resultan imprescindibles para superar las profundas inequidades producidas por la forma en que el proceso se ha dado históricamente.

Gráfico 2. Lineamientos para una política habitacional integral.

POLÍTICA HABITACIONAL INTEGRAL	Multidimensionalidad
	Integralidad
	Participación y Concertación
	Articulación Intersectorial e Interjurisdiccional
	Universalidad, Particularidades y Equidad
	Gradualidad y Progresividad
	Reconocimiento de Recursos de la Auto-Producción
	Equilibrio e Integración Territorial
	Sustentabilidad Ambiental
	Consenso y Legitimidad
	Capacidad, Previsibilidad y Estabilidad Financiera
	Capacidad Institucional
	Diversidad Productiva
	Desarrollo Local
Hábitat Digno	

Fuente: elaboración propia sobre la base de Barreto *et al.* (2014) y Romagnoli (2016).

El reconocimiento de un conjunto de NHBMC implica la prestación por parte del Estado de ciertas coberturas universales básicas en relación con 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 distintas 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.

Avanzar en esta cuestión implica la necesidad de diseñar procesos de construcción de políticas habitacionales que permitan por sí mismas, o través de la articulación con otras políticas sociales, equiparar las “precondiciones sociales” (Doyal & Gough 1994) de los individuos para que puedan acceder adecuadamente a la satisfacción de las NHBMC.

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 rol protagónico que requiere asumir el Estado debe estar orientado a lograr una distribución equitativa de la participación para el establecimiento de consensos, inte-

grando 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 esta perspectiva, la participación de la sociedad civil es percibida 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 en una mayor igualdad de la sociedad. De acuerdo a esto la política habitacional debe brindar posibilidades e instancias efectivas de participación, mediante acciones estructuradas de promoción para la concertación en las tomas de decisiones en los distintos momentos del proceso de configuración de las necesidades, así como 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, con acciones especiales de promoción en aquellos sectores afectados generacionalmente por la pobreza estructural.

En cuanto 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 (1994) 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 (Krmpotic 1999:76).

Desde una perspectiva integral del hábitat, se considera que las políticas habitacionales a través de sus instrumentos operativos (los programas y proyectos) deberían ofrecer satisfactores sinérgicos (Max Neff *et al.* 1986), caracterizados por responder a una determinada necesidad, estimulando y contribuyendo simultáneamente a la satisfacción de otras necesidades. Se entiende adicionalmente, que el avance hacia la construcción de una política habitacional integral fundada en una teoría de NHBMC 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. Ello así porque intervienen en su determinación aspectos muy variados de naturaleza económica, social, cultural, ambiental, 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, que requieren ser identificados y tratados relacionadamente como dimensiones de un mismo problema para poder dar una respuesta integral.

Finalmente, 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 NHBMC (ver tabla 1).

Tabla 1. 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 básicas multidimensionales consensuadas (NHBMC)	Implica la prestación por parte del Estado de ciertas coberturas universales básicas en relación con 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 Área Metropolitana del Gran Resistencia (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 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 conseguir 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 <i>relacionadamente</i> 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 construida en un proceso de mayor democratización con un fuerte protagonismo del Estado.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Romagnoli, 2016

Consideraciones finales

Como cierre provisional, cabe señalar que los desarrollos presentados en este artículo pretenden constituirse en aportes para la construcción de un marco interpretativo, con el objeto de nutrir un corpus conceptual crítico a la luz del cual interpelar al concepto hegemónico de la “vivienda social pública”. La revisión de los aportes teóricos en el campo del hábitat social y las políticas habitacionales permite identificar posicionamientos que cuestionan fuertemente el enfoque desde el cual el Estado ha abordado históricamente el problema habitacional de los sectores que no pueden solucionarlo a través del mercado.

Por otra parte, el análisis de los desarrollos en el campo de los estudios de las necesidades humanas posibilitó identificar conceptualizaciones y enfoques sobre las “necesidades”, los “satisfactores”, el “proceso de configuración de las necesidades”, la “dimensión colectiva de las necesidades”, etc., que se pusieron en diálogo con las nociones de vivienda, hábitat, política habitacional integral, abordaje multidimensional. Esta articulación permitió avanzar en el desarrollo de aportes para la construcción del concepto de Necesidades Habitacionales Básicas Multidimensionales Consensuadas (NHBMC) desde un enfoque de equilibrio entre universalidad y particularidad, que se entiende presenta potencial para poner en discusión y disputar la hegemonía del concepto tradicional de la “vivienda social pública” y que sirve como fundamento de una política habitacional integral.

¹ La investigación que da origen a este artículo se nutre de una línea de trabajo a cargo de la autora iniciada en el marco de la tesis doctoral titulada “¿Qué vivienda necesitan los pobres? Un estudio de la configuración de las necesidades en las políticas habitacionales a partir del caso del AMGR, Chaco, Argentina”, en el marco del Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Argentina, y dirigida por el Dr. Miguel Á. Barreto, con el financiamiento del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

² El desarrollo conceptual de Max Neef, Elizalde y Hoppenhayn tiene su origen en el Proyecto GPID iniciado en 1977 de las Naciones Unidas, que tuvo como principal objetivo la construcción de una teoría de desarrollo, y en el marco del cual los autores formularon una teoría de las necesidades, bajo el supuesto de que desarrollo y necesidades son componentes de una ecuación irreductible.

³ El déficit habitacional en Argentina, según los Censos Nacionales de Hogares, Población y Vivienda, en 60 años solo ha mejorado en términos relativos, manteniéndose estable en términos absolutos en torno a los 3.000.000 de viviendas (Barreto 2022).

⁴ Los enfoques universalistas de necesidades humanas (Maslow 1943; Max Neef *et al.* 1986, Doyal & Gough 1991, Nussbaum 1992 y 2002) abogan por la definición de una cierta cantidad y calidad de necesidades básicas compartidas.

⁵ Los defensores de los enfoques relativistas de necesidades humanas rechazan de plano la posibilidad de definición de un patrón universal; postulan que las necesidades son relativas al contexto cultural y deben ser definidas culturalmente. Entre sus grandes exponentes se encuentran Heller (1986 y 1996) y Sen (1992).

Referencias bibliográficas

Barreto, M. Á. (2022) La política habitacional argentina en perspectiva histórica: entre las buenas intenciones y las restricciones estructurales. *A&P Continuidad*, 9(16), 90-99. <https://doi.org/10.35305/23626097v9i16.375>.

Barreto, M. Á.; Alcalá, L. I.; Benítez, M. A.; Fernández, M. E.; Giró, M. G.; Pelli, M. B. y Romagnoli, V. (2014) *La política federal de vivienda desde su implementación en el Gran Resistencia (2003-2007). Análisis y recomendaciones. Diseño Editorial.*

Barreto, M. Á. & Alcalá, L. 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 Sepúlveda Ocampo, R. (Coord.), *V Jornada Internacional de Vivienda Social. El derecho a la ciudad y la vivienda. Propuestas y desafíos en la realidad actual* (pp. 51- pp. 63). Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.

Bourdieu, P. (1993) Espíritus de Estado. Génesis y Estructura del campo burocrático. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 96-97, 49-62.

Doyal, L. & Gough, I. (1994) *Teoría de las necesidades humanas. Icaria.*

Dubois Migoya, A. (2008) El debate sobre el enfoque de las capacidades: las capacidades colectivas. *Revista Araucaria*, 10(20), 35-63. <https://www.redalyc.org/pdf/282/28212043003.pdf>

Engels, M. (2011). *EU Policy Making - How does everyday decision-making differ from constitutional bargaining and why?* GRIN Verlag. <https://www.grin.com/document/195316>

Fraser, N. (1991) La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío. *Debate Feminista*, 3(3), 3-40. <https://doi.org/https://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.1991.3.1493>

Fraser, N. (1986) Movimientos sociales vs. Burocracias disciplinarias: los discursos de las necesidades sociales. *Diánoia*, 32(32), 167-202. <https://doi.org/10.22201/iif.18704913e.1986.32.715>

Gough, I. (2003) *Capital global, necesidades básicas y políticas sociales. Miño Davila-Ciepp.*

Heller, A. (1996) *Una revisión de la teoría de las necesidades. Barcelona: Paidós e ICE, Universidad Autónoma de Barcelona.*

Heller, A. (1986) *Teoría de las necesidades en Marx. Barcelona: Península.*

Ibrahim, S. (2006) From Individual to Collective Capabilities: The Capability Approach as a Conceptual Framework for Self-help. *Journal of Human Development*, 7(3), 416.

Krmpotic, C. (1999) *El concepto de necesidad y políticas de bienestar. Una lectura comparada de Heller, Sen y el GPID*. Espacio editorial.

Maslow, A. (1954) *Motivation and personality*. Harper.

Max Neef, M.; Elizalde, A. y Hoppenhayn, M. (1986) *Desarrollo a escala humana. CEPUR y Suecia. Fundación Dag Hammarskjöld*.

Nussbaum, M. (2002) *Las mujeres y el desarrollo humano*. Herder.

Nussbaum, M. (1992) Human functioning and social justice: in defense of Aristotelian essentialism. *Political Theory*, 2(20), 202-246.

Nussbaum, M. (1992) Funcionamiento humano y justicia social: en defensa del esencialismo aristotélico. *Teoría política*, 20(2), 202-246. <https://doi.org/10.1177/0090591792020002002>

Pelli, V. (2007) *Habitar, Participar, Pertenecer. Acceder a la vivienda, incluirse en la sociedad. Buenos Aires, Nobuko*.

Romagnoli, V. (2017) El proceso de construcción de las necesidades en las políticas habitacionales. Un modelo teórico-metodológico para su análisis desde una perspectiva interpretativa. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 7(13), 89-107.

Romagnoli, V. (2016) ¿Qué vivienda necesitan los pobres?: un estudio sobre la configuración de las necesidades en las políticas habitacionales vigentes a partir del caso del Área Metropolitana Gran Resistencia - AMGR (Chaco, Argentina). <http://hdl.handle.net/10469/9988>

Sen, A. (1992) *Inequality reexamined*. Russell Sage Foundation.

Stewart, F. (2005) "Groups and Capabilities". *Journal of Human Development*, 6(2), 185-204.

Subirats, J. (2001) "El análisis de las políticas públicas". *Gac Saint*, 15(3), 259-264.

Yujnovsky, O. (1984) *Claves Políticas del Problema Habitacional Argentino 1955/1981*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Cómo citar este artículo:

Romagnoli, Venettia (2023) "Necesidades habitacionales multidimensionales consensuadas como fundamento de una política habitacional integral". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 12 N°24: 295-311