

## “O conceito de necessidades básicas de habitação multidimensionais acordadas como base de uma política habitacional abrangente”

*“El concepto de necesidades habitacionales multidimensionales básicas consensuadas (NHBMC) como base de una política habitacional integral”*

**Sessão Temática: ST03. Políticas Públicas, Habitação e Cidade**

ROMAGNOLI, Venettia. Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO), Magister en Gestión del Ambiente, el Paisaje y el Patrimonio y Arquitecta (FAU- UNNE). Investigadora Adjunta CONICET- Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Territorial y del Hábitat Humano (IIDTHH), Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste, UNNE- CONICET.

venettiaromagnoli@hotmail.com

### Resumo

A concepção histórica e hegemônica de "habitação social pública" está intimamente relacionada à percepção do problema e sua abordagem a partir da política habitacional. A sua prevalência pode ser explicada no processo de configuração das necessidades habitacionais, em que tanto a definição das necessidades como o "satisfator" considerado adequado estão fortemente condicionados pela intervenção de determinados sectores económicos e políticos que colocam em jogo os recursos de que dispõem, para trazer essas definições mais próximas de seus próprios interesses. Este artigo tem como objetivo revisar as principais contribuições teóricas no campo do habitat social e das políticas habitacionais, que a partir de um posicionamento crítico sobre o conceito de “habitação social pública” têm levantado discursos contra-hegemônicos, e os articulando com contribuições desenvolvidas no campo de estudo das teorias das necessidades, em virtude de avançar para a construção de um conceito de necessidades habitacionais básicas acordadas multidimensionais (NHBMC) a partir de uma abordagem de equilíbrio entre universalidade e particularidade como base de uma política habitacional integral.

**Palavras-chave:** processos de disputa; habitação social pública, processo de configuração das necessidades habitacionais

## Abstract

The historical and hegemonic conception of "public social housing" is closely related to the perception of the problem and its approach from the point of view of housing policy. Its prevalence is explained in the process of shaping housing needs, in which both the definition of needs and the "satisfier" considered adequate are strongly conditioned by the intervention of certain economic and political sectors that put into play the resources that have, to bring these definitions closer to their own interests. This article aims 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, and articulating them with contributions developed in the field of the study of the theories of needs, by virtue of moving towards the construction of a concept of multidimensional agreed basic housing needs (NHBMC) from an approach of balance between universality and particularity as the basis of a comprehensive housing policy.

**Keywords:** dispute processes; public social housing, configuration process of housing needs

## 1. Introducción

La concepción histórica y hegemónica de la "vivienda social pública" presenta íntima relación con la percepción del problema y su abordaje desde la política habitacional. El punto de partida es la concepción más prevaleciente de las necesidades habitacionales y sobre todo del "satisfactor<sup>1</sup>" mediante el cual la política habitacional ha dado respuestas a las mismas. Esta concepción, que entiende a la vivienda como un objeto físico acabado asociado a una parcela de suelo, producido de manera serial y estandarizada, para grupos de destinatarios anónimos que no participan del proceso de decisiones y a los que se adjudican las viviendas terminadas en propiedad (llave en mano), se emplea como una referencia, tanto para definir y cuantificar el problema, como para inducir las posibles soluciones (Barreto y otros, 2014).

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.

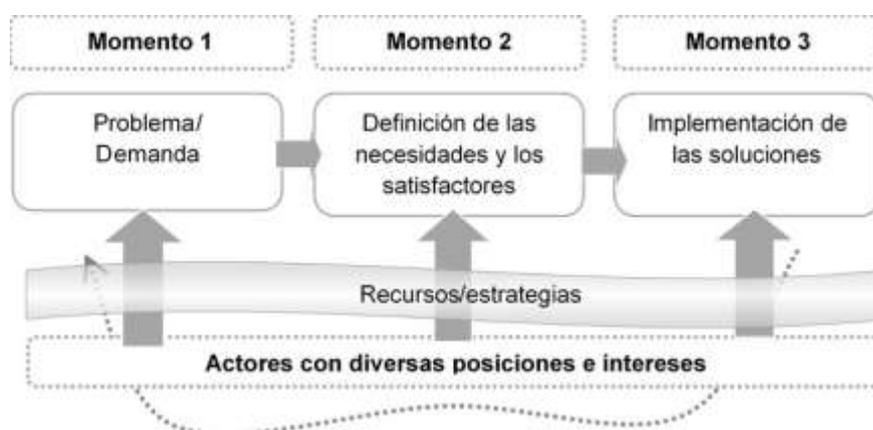
En trabajos previos (Romagnoli, 2016 y 2017) se ha señalado que, además de la incidencia de los actores tradicionalmente hegemónicos por sostener el concepto de la vivienda social

---

<sup>1</sup>La distinción entre necesidades y satisfactores ha sido planteada por varios autores en el campo de los estudios sobre las teorías de necesidades humanas. Se detacan los aportes de Max Neef, Elizalde y Hoppenhayn (1986) quienes plantean proponen una distinción epistemológica y metodológica entre "necesidades" y "satisfactores", 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 (...) 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).

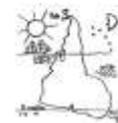
pública explicitado precedentemente, su prevaencia también se nutre de la forma en que el problema ha sido abordado históricamente en el campo de los estudios del hábitat social y de las políticas habitacionales, que han considerado a las necesidades habitacionales como “simplemente dadas”, circunscribiendo las discusiones en torno a los “satisfactores”. En las escasas investigaciones en las que se ha avanzado sobre el tema, 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, 2007). 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, 1991).

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, que implica un primer momento de lucha para establecer el status político de una necesidad dada, otorgando legitimidad política o no. 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. 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; Krmpotic, 1999:120; Romagnoli 2016).



**Figura 1.** Proceso de construcción de las políticas públicas. Fuente: Elaboración propia en base a Romagnoli (2016).

Desde la perspectiva que se sostiene en este trabajo, los aportes a la discusión teórica del concepto hegemónico de “vivienda social pública” a partir de una propuesta que permita reorientar el debate en torno a las necesidades y los satisfactores habitacionales y su proceso



político de construcción pueden contribuir a deslegitimar como ha sido históricamente concebido el problema del hábitat y su abordaje a través de las políticas habitacionales.

En base a lo expuesto, esta ponencia 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”, han planteado enfoques superadores y contribuido 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. Finalmente, el objetivo principal de este trabajo es realizar contribuciones que permitan de avanzar hacia la construcción de un concepto de necesidades habitacionales multidimensionales básicas consensuadas (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.

## **2. Del concepto de “vivienda social pública” hacia un concepto de necesidades habitacionales desde un enfoque multidimensional**

### **2.1. Sobre el concepto hegemónico de “vivienda social pública”. Aportes teóricos para su discusión**

La concepción histórica y hegemónica de la “vivienda social pública” utilizada tradicionalmente por la política habitacional en los países en desarrollo en general y particularmente en el caso de la Argentina, se remite principalmente al tipo de satisfactor mediante el cual el estado ha intentado resolver el problema del hábitat. Este enfoque se ha caracterizado, tal como ha sido señalado precedentemente, por entender a la vivienda (satisfactor) 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 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 y otros, 2014; Romagnoli, 2016).

Esta definición de vivienda 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 mediante la construcción masiva de objetos que reúnan estas “condiciones adecuadas”, tanto para remplazar las viviendas irrecuperables, como para arreglar las deficitarias recuperables. (Barreto y otros, 2014; Romagnoli, 2016).



Varios autores (Barreto y Alcalá, 2008; Barreto y otros, 2014; Romagnoli, 2016) han señalado que esta concepción de 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 la 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.

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, señalando además que estas necesidades 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)<sup>2</sup> 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 (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 puede generar equívocos significativos a la hora de la realización de operativos compartidos, en los que el satisfactor de vivienda y la necesidad habitacional puede no ser lo mismo para los diferentes actores involucrados (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

---

<sup>2</sup> El desarrollo conceptual de Max Neef, Elizalde y Hopenhayn que aquí se reseña, tiene su origen en la propuesta del Proyecto GPIID (Goals, Processes and Indicators of Development Project), iniciado en 1977 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. Si bien la propuesta tuvo como principal objetivo la construcción de una teoría de desarrollo, los autores se vieron en la necesidad de formular y explicitar una concepción de las necesidades, bajo el supuesto de que desarrollo y necesidades son componentes de una ecuación irreductible (Max Neef, Elizalde y Openhayn, 1986: 15; Krmpotic, 1999:26)

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 ; 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).

En esta misma dirección, Pelli (2007) 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 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, 2007: 155-174).

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 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 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", entendiendo 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 ya citado en la introducción (1989).

Sin duda 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. Sin embargo, los aportes de Barreto y otros (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 más directamente a la construcción que se propone desarrollar en este trabajo.

Sobre el aporte de Pelli (2007) 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 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 destinada a atender un déficit de la magnitud que presenta en la Argentina<sup>3</sup>.

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 habitacional estatal. 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. 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, y se contrapone 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 a la adscripción que Pelli argumenta de la teoría de necesidades propuesta por Max Neef, Elizalde y Hoppenhayn (1986), resulta al menos contradictoria la

---

<sup>3</sup> El déficit habitacional en Argentina, según la medición tradicional realizada a partir de los Censos Nacionales de Hogares, Población y Vivienda, en 60 años solo ha mejorado en términos relativos (porcentuales), manteniéndose bastante estable en términos absolutos en torno a los 3.000.000 de viviendas. Es decir que la producción habitacional (pública y privada) alcanzó a absorber y en algunos períodos intercensales a disminuir levemente el crecimiento del déficit asociado al incremento de la población, pero no a reducirlo estructuralmente (Barreto, 2018).



decisión del autor de recurrir a una teoría de necesidades universales<sup>4</sup> - 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 que sirva como instrumento de política y de acción- 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<sup>5</sup>, que a la propuesta de necesidades humanas universales de Max Neef, Elizalde y Hoppenhayn (1986).

Finalmente, se entiende que el énfasis otorgado a la relación entre los técnicos y los destinatarios de las soluciones habitacionales para la identificación de las necesidades habitacionales abonan a la visión sectorial del proceso de configuración de las necesidades habitacionales en 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 (reconocimiento del problema, definición de las necesidades y los satisfactores e implementación). Si bien, en el desarrollo del modelo de “gestión participativa y concertada” (Pelli, 2007) -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 a 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 “dispares y asimétricos”, 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 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 definidos en instancias previas y que responden a necesidades construidas y legitimadas en los momentos “invisibilizados” del proceso, y que desde la perspectiva de esta ponencia, no resultan avances significativos hacia una verdadera democratización del proceso de construcción de las políticas habitacionales.

---

<sup>4</sup> Los enfoques universalistas de necesidades humanas abogan por la definición de una cierta cantidad y calidad de necesidades básicas compartidas, entre los teóricos más destacados dentro de este paradigma se encuentran: Maslow (1943) Max Neef, Elizalde y Hoppenhayn (1986) Doyal y Gough (1991) Nussbaum (1992 y 2000).

<sup>5</sup> 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 Agnes Heller (1986 y 1996) y Amartya Sen (1992).

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

## **2.2. El concepto de necesidades habitacionales multidimensionales básicas consensuadas (NHMBC) desde un enfoque de equilibrio entre universalidad y particularidad:**

Desde el enfoque que se ha venido construyendo a partir de trabajos previos (Romagnoli, 2016, Romagnoli, 2017), se entiende que una política habitacional debe fundarse en un abordaje integral del hábitat coherente con una concepción de la pobreza desde la complejidad (Barreto y otros, 2014). Para lograrlo, se considera que poner en discusión el desarrollo de un concepto de necesidades habitacionales multidimensionales consensuadas (NHBMV) puede constituirse en un aporte en dicha dirección.

La definición de un conjunto de NBHMC 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 NHMBC 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 a la consolidación de las interpretaciones de los grupos hegemónicos y al predominio del enfoque sectorial de las políticas habitacionales y que se encuentra cristalizado – tal como há sido 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 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 (Dubois Migoya, 2008).

Esta dimensión colectiva o social de las necesidades ha sido desarrollada por varios de los autores, a partir de los conceptos de “precondiciones societales” 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 (Barreto y otros, 2014; Romagnoli, 2016), plasmado en la figura 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 NHMBC, que resultan imprescindibles para superar las profundas inequidades producidas por la forma en que el proceso se ha dado históricamente.

**Figura 2:** Lineamientos para una política habitacional integral



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

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 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 (Krmptotic, 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 las 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, 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 NHMBC, 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 (Krmptotic, 1999:76).

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.

Se entiende además, que avanzar 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, 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.

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 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 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.



<p>Concepción del problema habitacional de los sectores afectados por situaciones de pobreza desde la complejidad</p>	<p>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.</p>
---	--

Fuente: elaboración propia em base a Romagnoli, 2016.

### 3. Reflexiones finales

Como cierre privisional, cabe señalar que los desarrollos presentados en esta ponencia, pretenden constituirse en aportes hacia la construcción de un marco interpretativo, con el objeto de nutrir un corpus conceptual crítico a la luz del cual interpelar al concepto hegmónico de la “vivienda social pública” utilizado históricamente por el Estado para diagnosticar e intervenir sobre el problema habitacional.

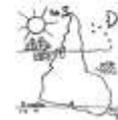
La revisión de los aportes teóricos en el campo del hábitat social y las políticas habitacionales, han permitido identificar posicionamientos que cuestionan fuertemente el enfoque desde el cual el Estado ha abordado históricamente el problema habitacional de los sectores que no pueden solucionarlo a través del mercado.

Por otra parte, el exhaustivo 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”, “dimensión colectiva de las necesidades”, etc, que se pusieron en diálogo con las nociones de vivienda, hábitat, política habitacional integral, abordaje multidimensional, etc.

Esta articulación permitió avanzar en el desarrollo de aportes hacia la construcción del concepto de Necesidades Habitacionales Básicas Multisimensionales Consensuadas (NHBMC) desde un enfoque de equilibrio entre universalidad y particularidad, que se entiende presenta potencial para poner en disución y disputar la hegemonía del concepto tradicional de la “vivienda social pública”, para avanzar en la democratización del proceso de construcción de las políticas públicas y para constituirse en un nuevo fundamento de una política habitacional integral.

#### Referencias:

BARRETO, M. Á.; ALCALÁ, L. I.; BENÍTEZ, M. A.; FERNÁNDEZ, M. E.; GIRÓ, M. G.; PELLI, M. B. & ROMAGNOLI, V.). **La política federal de vivienda desde su implementación en el Gran Resistencia (2003-2007). Análisis y recomendaciones.** Diseño Editorial, 2014.



BARRETO, M. A.; ALCALÁ, L.I. 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, R. (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. 2008, p. 51-63.

BOURDIEU, P. Esprits d'Etat. **Revista Actes de la Recherche** N° 96/97, 1993.

DOYAL, L. & GOUGH, I. **Teoría de las necesidades humanas.** Icaria, 1994.

DUBOIS MIGOYA, A. El debate sobre el enfoque de las capacidades: las capacidades colectivas. **Revista Araucaria**, Vol. 10, N° 20, 2008, p. 35-63.

FRASER, N. La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialisafeminista de la cultura política del capitalismo tardío. **Revista Debate Feminista**, Marzo, 1999.

FRASER, N. Movimientos sociales vs. Burocracias disciplinarias: los discursos de las necesidades sociales. **Diánoia**, Vol. 32, n° 32, 1986, p. 167-202.

GOUGH, I. **Capital global, necesidades básicas y políticas sociales.** Bs As.: Ed. Miño Davila-Ciepp, 2003.

HELLER, A. **Una revisión de la teoría de las necesidades.** Barcelona: Paidós e I.C.E, Universidad Autónoma de Barcelona, 1996.

HELLER, A. **Teoría de las necesidades en Marx.** Barcelona: Península, 1986.

IBRAHIM, S. 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, C. **El concepto de necesidad y políticas de bienestar. Una lectura comparada de Heller, Sen y el GPID.** Buenos Aires: Espacio editorial, 1999

MASLOW, A. **Motivation and personality.** New York: Harper, 1954.

MAX NEEF, M.; ELIZALDE, A. y HOPPENHAYN, M. **Desarrollo a escala humana.** Chile: CEPAUR y Suecia: Fundación Dag Hammarskjöld, 1986.

NUSSBAUM, M. **Las mujeres y el desarrollo humano.** Barcelona: Editorial Herder, 2002.

NUSSBAUM, M. Human functioning and social justice: in defense of Aristotelian essentialism. **Political Theory**, Vol. 2, N° 20, 1992. p. 202-246.

PELLI, V. **Habitar, Participar, Pertener. Acceder a la vivienda, incluirse en la sociedad.** Buenos Aires: Nobuko, 2007.

ROMAGNOLI, V. El proceso de construcción de las necesidades en las políticas habitacionales. Un modelo teórico-metodológico para su análisis desde una perspectiva



interpretativa. **Perspectivas de Políticas Públicas**. La Plata: Departamento de Planificación y Políticas Públicas UNLa. Vol. 7 N.º 13, 2017, p. 89-107.

ROMAGNOLI, V. ¿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). **Tesis de Doctorado. FLACSO**. Sede Académica Argentina, Bs. As., 2016. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10469/9988>

SEN, A. **Inequality reexamined**. Nueva York: Russell Sage Foundation, 1992.

STEWART, F. Groups and Capabilities. **Journal of Human Development**, Vol 6, nº 2, July 2005, p. 185-204.

YUJNOVSKY, O. **Claves Políticas del Problema Habitacional Argentino 1955/1981**, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.