

I Congreso Latinoamericano de Teoría Social. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2015.

La construcción de las necesidades habitacionales en las políticas públicas como un proceso de disputa entre actores.

Romagnoli, Venettia.

Cita:

Romagnoli, Venettia (2015). *La construcción de las necesidades habitacionales en las políticas públicas como un proceso de disputa entre actores. I Congreso Latinoamericano de Teoría Social. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-079/125>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

I CONGRESO LATINOAMERICANO DE TEORÍA SOCIAL

¿Por qué la teoría social?

Las posibilidades críticas de los abordajes clásicos, contemporáneos y emergentes

MESA 22 | La cuestión del poder y la autonomía en espacios participativos de gestión pública

Coordinadores:

Ana María Pérez Rubio (CONICET-UNNE)

María del Socorro Foio (Universidad Nacional del Nordeste)

mesapoderyautonomia@hotmail.com

LA CONSTRUCCIÓN DE LAS NECESIDADES HABITACIONALES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO UN PROCESO DE DISPUTA ENTRE ACTORES

Romagnoli, Venettia*

* Mg. Arq. Doctoranda en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Docente investigadora del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVI) de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste de la Universidad Nacional del Nordeste. Becaria Postdoctoral del CONICET. venettiaromagnoli@hotmail.com

1. Introducción:

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. Sin embargo, en el campo del hábitat social y de las políticas habitacionales, las necesidades se han considerado como “simplemente dadas” y las discusiones se han circunscripto principalmente a los satisfactores, sin considerar que las necesidades se construyen en un proceso político en disputa en el cual diversos actores con diferentes cuotas de poder, intentan incidir - a través de diferentes mecanismos, recursos y/ o discursos - para imponer una interpretación hegemónica. Este trabajo se propone discutir dichos enfoques a partir de los aportes teóricos de Nancy Fraser y analizar su capacidad explicativa en virtud de visibilizar y analizar el proceso de configuración de las necesidades habitacionales en las políticas públicas, 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 habitacional.

En base al objetivo de este trabajo, la ponencia avanza en una primera instancia en una revisión de los aportes teóricos desarrollados por diversos autores que desde distintas posiciones han contribuido a la construcción de un corpus significativo en torno al concepto de necesidades humanas en el campo de las ciencias sociales y un breve repaso de algunos conceptos de políticas públicas que, superando ciertos enfoques tecnocráticos, las interpretan como producto de un espacio de disputa entre actores.

A partir de estas primeras aproximaciones, se presentan a continuación los principales aportes teóricos de Nancy Fraser, entendiendo que el desarrollo de su perspectiva interpretativa de las necesidades permite integrar la dimensión política de las necesidades y concebirlas como resultantes de procesos de construcción atravesados por la lucha de actores asimétricos portadores de interpretaciones en pugna.

Finalmente se presentan algunas reflexiones en relación a la potencialidad explicativa de la perspectiva interpretativa de las necesidades de la autora para el análisis de la política habitacional.

2. Repaso del estado del arte de los diferentes enfoques en torno al concepto de necesidad:

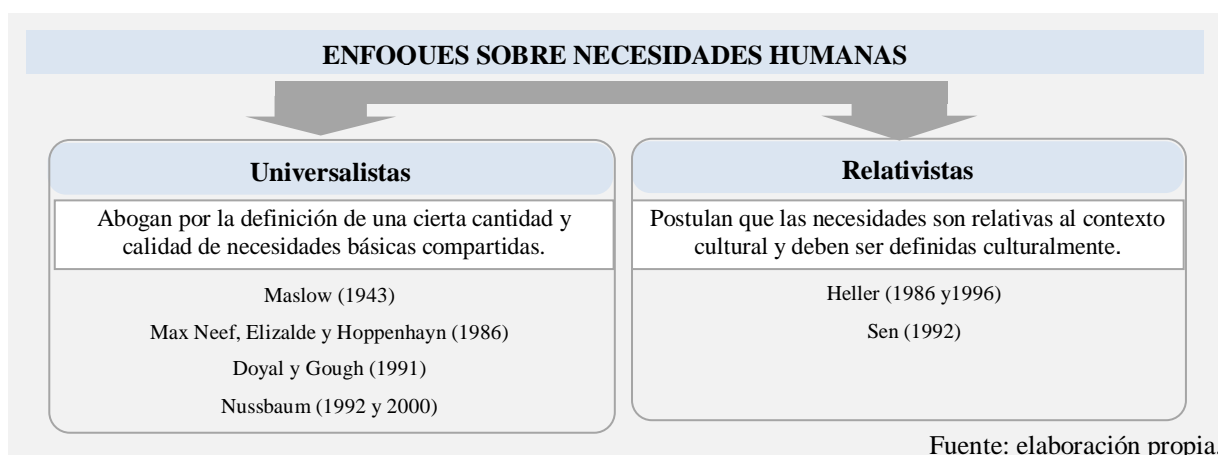
Acerca del concepto de necesidad como categoría del pensamiento social moderno:

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. (Krmptic, 2002:8).

En el campo de las ciencias sociales, se ha dado un largo y profuso debate científico en torno a las necesidades: su definición, carácter y sobre la posibilidad de determinar objetivamente un núcleo irreducible de ellas, y a su vez, si este puede ser definido al margen del desarrollo

histórico de cada sociedad. Esta cuestión ha sido extensamente debatida por muchos autores, entre los que se destacan: Heller (1986 y 1996), Max Neef, Elizalde y Hoppenhayn (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 posiciones enfrentadas sobre el tema. Los diversos abordajes resultantes 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 en el desarrollo de taxonomías más desagregadas con base conceptual en la perspectiva de los derechos humanos.

Grafico 1. Principales exponentes teóricos de los dos grandes enfoques sobre las necesidades:



Acerca de los “tipos de necesidad”:

En cuanto a los “tipos de necesidad” varios de los autores han avanzado en la distinción o clasificación de las necesidades, desarrollando en algunos casos - principalmente los precursores de las posiciones universalistas- taxonomías con diferentes grados de desagregación y resolución. 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. Por su parte, Heller (1978 y 1986), representante del neomarxismo y defensora del relativismo cultural en relación a la definición de las necesidades, propuso distinguir entre las “*necesidades existenciales*” (ontológicamente primarias, fundadas en el

instinto de autoconservación) y las “*necesidades propiamente humanas*” (no regidas por el impulso natural), señalando que en el seno de estas últimas se encuentran además las “*necesidades alienadas*” (propias del capitalismo: poder, dinero, posesión). Plantea además, la existencia de *necesidades cuantitativas* y *cualitativas* e introduce la categoría de “*necesidades radicales*” para referirse a las necesidades que no se integran al capitalismo y que se desarrollan en forma contradictoria dentro de ese modo de producción con el objetivo de superar la estructura de “*necesidades necesarias*” del orden burgués y producir la revolución. (Heller, 1986:179).

Max Neff, Elizalde y Hoppenhayn (1986) realizan un aporte significativo al campo de las necesidades humanas, planteando la distinción entre “*necesidades*”, “*satisfactores*”, “*bienes*” y “*medios*”. Desde esta perspectiva, las necesidades humanas se diferencian epistemológica y metodológicamente de los satisfactores de esas necesidades. (Max Neff, Elizalde y Hoppenhayn, 1986: 16-17). Con base en ese postulado proponen una taxonomía desagregada de necesidades y satisfactores como instrumento de política y de acción¹. Los autores señalan además, que los ataques a las teorías universales de necesidades por parte de los defensores del relativismo cultural, se deben al error conceptual de asimilar necesidades a satisfactores, en la medida que las primeras son las mismas en todas las culturas y en todos los tiempos, mientras que los segundos cambian al ritmo de la historia y se diversifican de acuerdo a las culturas y las circunstancias.

De manera coincidente con los postulados de Max Neef, et.al. (1986), Doyal y Gough (1991) plantean que las necesidades son universales mientras que los satisfactores son variables y proponen una primera distinción entre “*necesidades básicas*”² y “*necesidades intermedias*”. Las primeras son entendidas como precondiciones universales: “*salud física*” y “*autonomía de agencia*”³, y en un segundo nivel, la “*participación crítica*”⁴, que requiere para su realización de “*autonomía crítica*”, mientras que las “*necesidades intermedias*” son las características universales de los satisfactores que contribuyen a mejorar la salud física y la autonomía y se agrupan en 11 categorías. Todos estos elementos se articulan constituyendo

¹ La matriz presenta 9 necesidades básicas: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad, conectadas con 4 categorías de satisfacción de necesidades: ser, tener, hacer e interacción, obteniéndose 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).

² 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).

³ Es la capacidad de decidir informados sobre lo que debe hacerse y sobre cómo debe ser hecho. (Gough, 2003: 23)

⁴ Es la capacidad de situar la forma de vida en la que uno fue criado, criticarla y actuar para cambiarla si fuera necesario. (Gough, 2003: 23)

una taxonomía que tiene por objeto la formulación de un patrón universal desde una perspectiva de derechos humanos. (Gough, 2003:23-27).

Sen, otro de los grandes referentes del tema, a diferencia de las propuestas teóricas de Doyal y Gough y Max Neff, nunca formuló un elenco exhaustivo de capacidades ni las justificó materialmente, de manera de contar con un criterio general de evaluación. Sin embargo, realizó un aporte significativo, al plantear el pasaje de la “necesidad” a la “capacidad”, proponiendo una distinción entre las “capacidades”, los “funcionamientos” 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 (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). Nussbaum (2002)- tomando como base la teoría de capacidades de Sen, propone un elenco de capacidades básicas con las que debería contar todo ser humano⁵, el cual debería servir de fundamento a “*principios básicos que las garantías constitucionales deberían suscribir*” en cualquier nación del mundo⁶. (Nussbaum, 2002: 112).

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). Entre los principales exponentes que impulsaron la incorporación de la dimensión social de las necesidades al estado de la cuestión, se encuentran Robeyns (2004), Neuhouser (2005), Nelson (2004), Gasper y Van Staveren (2003) y la misma Nussbaum (2002 y 2003), Stewart (2005) Ibrahim

⁵ Esta taxonomía puede compararse con el modelo de las necesidades humanas de Doyal y Gough (1994), tal es así que el mismo Gough en un texto 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).

⁶ 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)

(2006) y Deneulin (2006). Gasper (2002) propone hablar de “*capacidades-S*” (por skills, habilidades, y substantive, sustantivas) y “*capacidades-O*” (por opciones y oportunidades) (Gasper, 2002). Por su parte, Gough (1991) integra a su enfoque teórico el carácter social de las necesidades, contemplando dentro de la taxonomía descrita precedentemente, las denominadas “*precondiciones societales*”, mientras que Nussbaum (2002), plantea 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).

Dubois Migoya (2008) propone recuperar conceptos ya existentes tales como: “Bienes Públicos” y “Capital Social”⁷ 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). Mientras que otros autores plantean la necesidad de crear 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) las “*capacidades grupales*” son 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: 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).

La dimensión política de las necesidades humanas:

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. 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). En esta misma dirección, Gough (2003)

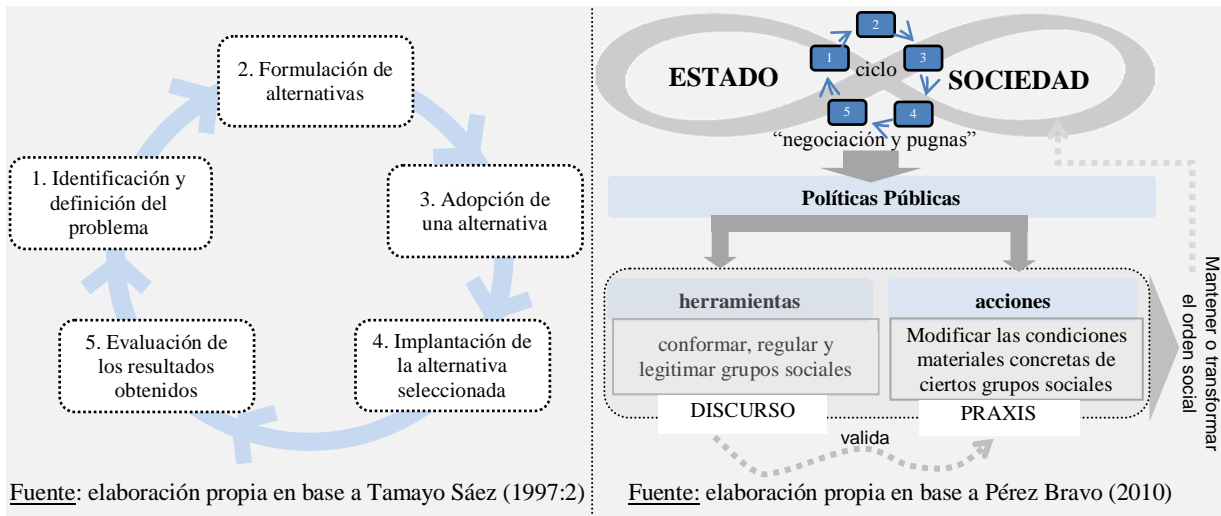
⁷.Desde esta perspectiva resultan “bienes colectivos” aquellos que son centrales para el bienestar de las personas individuales, y entiende al “capital social” como un compromiso compartido de valores sociales que se expresan en la cantidad y calidad de las relaciones sociales, que exige la dimensión interpersonal. Dubois Migoya (2008: 51-54).

advierte que las necesidades humanas de encuentran inevitablemente presentes en los 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 entre las “*necesidades de las personas*” y las “*necesidades del capital*” (Gough, 2003:32). Pero esta intermediación que deben realizar las políticas sociales entre las necesidades humanas y los sistemas socioeconómicos 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 reconocimiento de las necesidades como objeto de acción de los mismos (Krmpotic. 1999:18-19).

En el campo de las políticas públicas, varios autores (Subirats: 1989; Tamayo Sáez: 1997) han reconocido el carácter cíclico del proceso de la política pública⁸. Desde estos enfoques se postula que el ciclo seguido por toda política 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 (Ver gráfico 2). Sin embargo este proceso no es estrictamente técnico ni aséptico, por el contrario, 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. En esta misma dirección, Jobert (2004) señala 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 (Ver gráfico 3).

⁸ Cabe señalar que el ciclo o proceso de las políticas públicas es una construcción conceptual. No todas las políticas públicas siguen este proceso en todas sus fases, e incluso con frecuencia algunas alteran el orden del proceso. (Tamayo Sáez, 1997:2)

Gráficos 2 y 3. Ciclo de la política pública y Políticas públicas como producto del Estado imbricado con la Sociedad



3. Los aportes de Nancy Fraser:

En el campo teórico de las necesidades humanas, es Fraser (1989 y 1991) quien realiza uno de los aportes más significativos, logrando articular las teorías de las necesidades humanas con algunos aportes provenientes del campo de las políticas públicas, que las conciben como resultado de procesos atravesados por la disputa entre diversos actores asimétricos portadores de interpretaciones muchas veces contrapuestas.

Fraser propone 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. Para esta autora, 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 los grupos sociales dominantes y que, por lo tanto, van en detrimento de los grupos subordinados u opuestos. (Fraser, 1989:7).

El proceso de configuración de las necesidades humanas:

En base a los mencionados supuestos, Fraser plantea que las necesidades se construyen en un proceso de disputa, en el cual pueden reconocerse tres momentos fundamentales. El primer momento, corresponde 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). Sin embargo, la misma autora nos advierte que la politización de necesidades no se da sin oposición, y que en esta instancia están también presentes los grupos que intentarán reprivatizarlas.

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 ocupan 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. Esto requiere de criterios claros y objetivos de elegibilidad tales que una agencia organizada burocráticamente pueda determinar quien tiene la necesidad y quién 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.), lo que requiere a su vez que dicha necesidad deba descontextualizarse y despojarse de los significados sociales e individuales que adquirió en el movimiento 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 condiciones de vida.

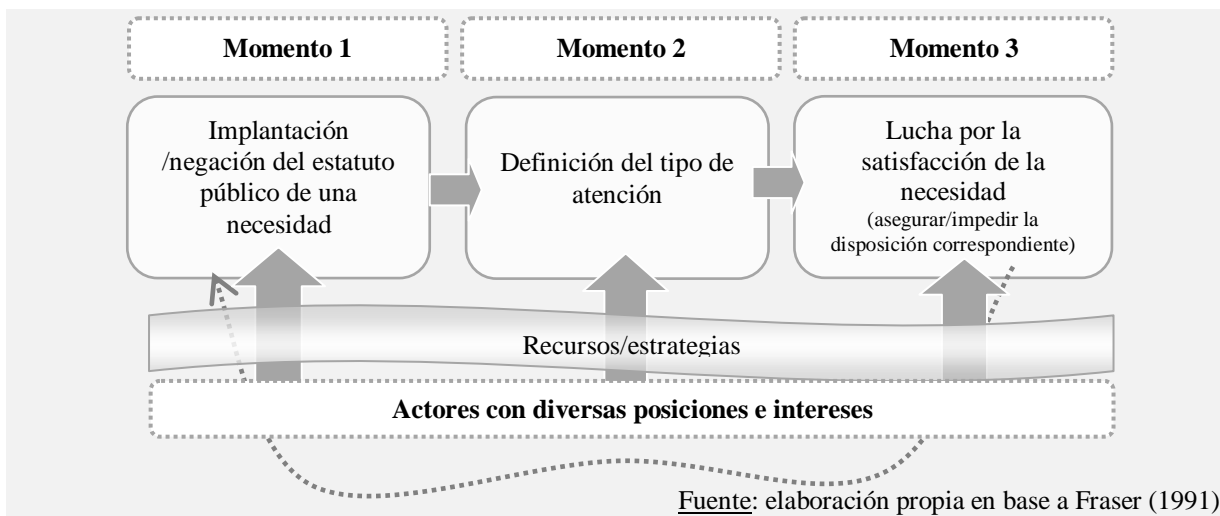
Además de estas operaciones descontextualizadoras, individualizadoras, generalizadoras y apaciguadoras, se entiende que la definición administrativa de las necesidades incluye también una fuerte operación normalizadora. A medida que las necesidades y sus poseedores se vuelven conmensurables unas con 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 previamente en virtud de 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.

Sin embargo, la misma Fraser (1986) advierte que en algunos casos bajo ciertas condiciones, los clientes de la seguridad social pueden 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.

Finalmente, Fraser señala que es en el tercer momento del proceso de construcción de las necesidades habitacionales, cuando 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 servicios sociales diseñados al lenguaje de la intervención. Aquí la disputa ya no está centrada en la interpretación, sino concretamente en la satisfacción efectiva de la necesidad, la lucha se da por asegurar o impedir la disposición correspondiente.

Gráfico 4. Esquema del proceso de reconocimiento de una necesidad según Fraser



Los actores y discursos en disputa:

En relación a los actores, Fraser (1986) que en el escenario de disputa por las necesidades, polemizan diferentes tipos de actores, que pueden distinguirse a su vez 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 generalmente 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 a grupos hegemónicos. Finalmente, también entran en juego los discursos que traducen necesidades politizadas a necesidades administrables, incluyendo tanto discursos terapéuticos de trabajadores sociales como así también, discursos de profesionales de los sistemas funcionalistas de planificadores, expertos en políticas y científicos sociales de la corriente dominante.

Estos distintos tipos de actores que identifica Fraser tienen cuotas de poder asimétricas que los posicionan diferencialmente para incidir en la configuración de las necesidades en las políticas públicas. En las sociedades capitalistas estratificadas 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 muchas veces a los escenarios de deliberación en una “*máscara de la dominación*” (Fraser: 1992).

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 Estado⁹ (Bourdieu, 1993).

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

⁹ 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 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).

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).

4. Capacidad explicativa de los aportes de Fraser para el análisis de las políticas habitacionales:

Tal como se ha señalado al inicio del trabajo, 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 las discusiones se han circunscripto principalmente a los satisfactores, sin considerar que las interpretaciones de las necesidades que determinan dichos satisfactores, se construyen en un proceso político siempre en disputa en el cual diversos actores con diferentes cuotas de poder, luchan por incidir - a través de diferentes mecanismos, recursos y/ o discursos - para imponer una interpretación hegemónica afín a sus intereses (Fraser: 1986).

En las escasas investigaciones en las que se ha planteado la discusión en torno al tema de las necesidades habitacionales como fundamento de la política habitacional, ha prevalecido una visión sectorial del problema, señalando que las inadecuaciones de las soluciones habitacionales brindadas por la política 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 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: 2010). Focalizando las fallas en malas interpretaciones técnicas o la falta de incorporación de la “voz” de los beneficiarios.

Inclusive en las posiciones teóricas que en campo del hábitat social han cuestionado la interpretación hegemónica de la “vivienda social pública” y la forma en que el Estado ha entendido históricamente al problema del hábitat y su abordaje a través de las políticas públicas, bregando desde esta perspectiva crítica por una mayor democratización de la política habitacional, a través de programas que incluyan la “*gestión participativa y concertada*” (Pelli: 2010), estas propuestas han sido concebidas como modelos de implementación de la acción habitacional, 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.

Sin dudas, esta forma de concebir el problema de la política habitacional ha contribuido a invisibilizar las disputas de poder entre actores que se producen en cada una de las instancias del proceso de configuración de las necesidades habitacionales, siendo en cierta medida funcionales a las interpretaciones hegemónicas y obstaculizando la posibilidad de avanzar hacia la democratización del dicho proceso.

La concepción histórica y hegemónica de la “vivienda social pública” a la que se hace referencia, 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 (vivienda individual), producido de manera serial y estandarizada (por empresas constructoras), para grupos de destinatarios anónimos (hogares individuales) que no participan del proceso de decisiones y a los que se adjudican las viviendas terminadas en propiedad. Para esta concepción, la “*vivienda adecuada o digna*” (consagrada como derecho social en la Constitución Nacional) es un objeto físico que debe reunir una serie de cualidades constructivas y de instalaciones, así como tener determinados tipos de espacios y una cantidad de cuartos según la composición del hogar que la habita. (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 cuyo peso, radican los principales obstáculos para modificar esta concepción de la “*vivienda social pública*” que fundamenta la política habitacional que finalmente se termina implementado.

En base a estos señalamientos, se considera que el enfoque de Fraser puede 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.

Así mismo, la identificación de los diferentes tipos de actores y discursos que entran en disputa por monopolizar la interpretación de las necesidades en las políticas públicas que propone Fraser, se constituye en una matriz de análisis muy pertinente para el estudio de la política habitacional, en donde intervienen actores tradicionalmente hegemónicos (del sector de la industria de la construcción y del mercado de suelo urbano), actores sociales (entre los que pueden distinguirse organizaciones sociales, científicos del campo del hábitat social y destinatarios, entre otros), con un rol generalmente subalterno y actores estatales (de los distintos niveles jurisdiccionales), que como portadores de un meta- capital en términos de Bourdieu (1993), se arroga el poder legitimar determinadas interpretaciones, lo que implica en última instancia la legitimación de la supremacía de ciertos actores por sobre otros.

A modo de cierre provisional de este debate en torno a la potencialidad de los aportes teóricos de Fraser al estudio de la política habitacional, cabe señalar 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.

5. Referencias bibliográficas:

- Barreto, Miguel Á.; Alcalá, Laura; Benítez, María A.; Fernandez, María E.; Giró, Marta; Pelli, María B. y Romagnoli Venettia. Colab: Depetris, Noel. 2014. “La política Federal de Vivienda desde su implementación en el Gran Resistencia (2003-2007). Análisis y recomendaciones”. Diseño. - 1a ed. Buenos Aires.
- Barreto M. y Lentini M. (ccordinadores). 2014. “Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina”. Editorial Café de las ciudades. Bs. As.
- 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 Oampo, Rubén (Coord.), V Jornada Internacional de Vivienda Social. El derecho a la ciudad y la vivienda. Propuestas y desafíos en la realidad actual. Ed. Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Santiago. (pp. 51-63) ISBN 978-956-19-0589-4.
- Bourdieu, Pierre. 1998. La Distinción. Criterio y bases sociales del gusto, Taurus Ediciones, Madrid.
- Doyal, Len y Gough, Ian. 1994. Teoría de las necesidades humanas. Icaria, Barcelona.
- Dubois Migoya, Alfonso. 2008. “El debate sobre el enfoque de las capacidades: las capacidades colectivas” Araucaria, Vol. 10, Núm. 20, pp. 35-63. Universidad de Sevilla, España.
- Fraser, Nancy. 1986. Movimientos sociales vs. Burocracias disciplinarias: los discursos de las necesidades sociales. Center for Humanistic Studies, University of Minnesota.
- Fraser, Nancy. 1997. Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”, Santafé de Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.
- Fraser, Nancy. 1991. “La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialistafeminista de la cultura política del capitalismo tardío”. En Revista Debate Feminista, Marzo, 1991.
- Gough, Ian. 2008. “Nussbaum: un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas”. En: Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global, nº 100, CIP-Ecosocial/Icaria, invierno 2007/08

- Gough, Ian. 2003. Capital global, necesidades básicas y políticas sociales Ed. Miño Davila-Ciepp, Bs. As.
- Heller, Ágnes. 1996. Una revisión de la teoría de las necesidades. Paidós e I.C.E de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, España.
- Heller, Agnes. 1986. Teoría de las necesidades en Marx. Península. Barcelona, España.
- Jones, Ch. O. 1984. An Introduction to rhe Study of Public Policy. Monterrey, CA., Brooks/Cole Publishing Company.
- Krmpotic, Claudia. 1999. El concepto de necesidad y políticas de bienestar. Una lectura comparada de Heller, Sen y el GPID. Espacio editorial. Buenos Aires. Argentina.
- Maslow, Abraham. 1954. Motivation and personality. Harper. New York.
- Max-Neef, Elizalde y Openhayn. 1986. Desarrollo a escala humana. Chile: CEPAAUR y Suecia: Fundación Dag Hammarskjold.
- Pelli, Víctor S. 2006. Habitar, Participar, Pertener. Acceder a la vivienda, incluirse en la sociedad. Nobuko. Buenos Aires.
- Pereira, Potyara A. 2002. Necesidades Humanas. Para una crítica a los patrones mínimos de sobrevivencia. Cortez Editora. San Pablo, Brasil.
- Romagnoli, Venettia. 2012. “La configuración de las necesidades en las políticas habitacionales a partir del caso del AMGR (Chaco)”. En “XXXII Encuentro de Geohistoria Regional. Libro de Actas. Resistencia, 19, 20 y 21 de agosto de 2011. Enrique Schaller, Maria del Mar Solís Carnicer y Norberto Lanza (coord) Rcia, Instituto de Investigaciones Geohistóricas, CONICET- UNNE, 2011. ISBN 978-987-28041-1-4. Págs. 429- 440.
- Subirats Joan. 1989. “Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Tamayo Sáez, Manuel. 1997. “El análisis de las políticas públicas” En: Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (compiladores). “La nueva administración pública”. Alianza Universidad. Madrid.