

# Necesidades habitacionales en disputa. Actores y políticas públicas en el Gran Resistencia (Argentina)\*

Housing Needs in Dispute. Actors and Public Policies in Greater Resistencia (Argentina)

Necessidades habitacionais em disputa. Atores e políticas públicas no Grande Resistência (Argentina)

Venettia Romagnoli<sup>a</sup>

DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu18.nhda>

*Instituto de Investigación para el Desarrollo Territorial  
y del Hábitat Humano (IIDTHH), Consejo Nacional  
de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet),  
Universidad Nacional del Nordeste (UNNE), Argentina*  
venettia.romagnoli@comunidad.unne.edu.ar  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6989-2789>

Recibido: 22 septiembre 2025

Aceptado: 27 octubre 2025

Publicado: 18 diciembre 2025

## Resumen:

Este artículo analiza cómo se configuran las necesidades habitacionales en la Política Federal de Vivienda (2003-2023), a partir del análisis de tres proyectos implementados en el Área Metropolitana del Gran Resistencia (Chaco, Argentina). El objetivo central es visibilizar que las necesidades habitacionales no son “dadas” ni neutras, sino el resultado de procesos de disputa política y social que intervienen en su definición. Metodológicamente, se aplica un enfoque cualitativo-inductivo, sustentado en análisis documental, entrevistas a profundidad y reconstrucción de mapas de actores, lo que permite identificar los distintos momentos del proceso de configuración de necesidades. Los resultados evidencian que las interpretaciones que logran legitimarse responden a correlaciones de fuerzas desiguales entre actores estatales, técnicos y comunitarios, condicionando los programas y proyectos ejecutados. Se concluye que comprender este proceso es fundamental para diseñar políticas habitacionales más inclusivas, y se propone avanzar hacia una teoría de necesidades habitacionales básicas multidimensionales consensuadas, como fundamento de políticas integrales de vivienda.

**Palabras clave:** vivienda social, políticas habitacionales, necesidades habitacionales, proceso de disputa.

## Abstract:

This article analyzes how housing needs were configured within Argentina's Federal Housing Policy (2003-2023), based on three projects implemented in the Metropolitan Area of Greater Resistencia (Chaco, Argentina). The main objective is to demonstrate that housing needs are neither “given” nor neutral, but rather the outcome of political and social disputes that shape their definition. Methodologically, a qualitative-inductive approach was applied, using document analysis, in-depth interviews, and actor-mapping techniques, which enabled the identification of different stages in the process of need configuration. Findings show that the interpretations legitimized within policy design and implementation stem from unequal power relations among state, technical, and community actors, ultimately conditioning housing programs and projects. The conclusion is that understanding this process is crucial for developing more inclusive housing policies. The article also proposes advancing toward a theory of consensual multidimensional basic housing needs as the foundation for integral housing policies.

**Keywords:** Social Housing, Housing Policies, Housing Needs, Dispute Process.

## Resumo:

Este artigo analisa como se configuram as necessidades habitacionais na Política Federal de Habitação da Argentina (2003-2023), a partir do estudo de três projetos implementados na Área Metropolitana do Grande Resistência (Chaco, Argentina). O objetivo central é demonstrar que as necessidades habitacionais não são “dadas” nem neutras, mas resultam de processos de disputa política e social que incidem em sua definição. A metodologia adotada foi qualitativa-indutiva, baseada em análise documental, entrevistas em profundidade e reconstrução de mapas de atores, o que possibilitou identificar os diferentes momentos do processo de configuração das necessidades. Os resultados indicam que as interpretações que se legitimam correspondem a correlações de forças desiguais entre atores estatais, técnicos e comunitários, condicionando os programas e projetos habitacionais executados. Conclui-se que compreender esse processo é essencial para formular políticas habitacionais mais inclusivas, e propõe-se avançar na construção de uma teoria das necessidades habitacionais básicas multidimensionais consensuadas como fundamento de políticas integrais de habitação.

**Palavras-chave:** habitação social, políticas de habitação, necessidades de habitação, processo de disputa.

Notas de autor

<sup>a</sup> Autora de correspondencia. Correo electrónico: [venettia.romagnoli@comunidad.unne.edu.ar](mailto:venettia.romagnoli@comunidad.unne.edu.ar)

## Introducción

El debate en torno a las necesidades humanas ha atravesado históricamente distintos campos de las ciencias sociales, desde la economía y la ciencia política hasta la filosofía social y la sociología. Sin embargo, en el terreno del hábitat social y de las políticas habitacionales, las necesidades suelen ser tratadas como datos previamente establecidos y no como construcciones sociales en disputa. Esta naturalización conduce a un tratamiento tecnocrático de la política habitacional, en la que el déficit cuantitativo y ciertos indicadores estadísticos son tomados como el núcleo de la problemática. Tal enfoque, aunque es útil para la gestión administrativa, invisibiliza los procesos políticos y sociales a través de los cuales las necesidades habitacionales se configuran, se interpretan y finalmente se legitiman en los programas y proyectos de vivienda.

En este marco, el artículo se propone analizar cómo se construyen y disputan las necesidades habitacionales en la Política Federal de Vivienda (PFV) implementada en Argentina durante el período de 2003-2023, tomando como referencia tres casos en el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR), en la provincia del Chaco. Este recorte territorial resulta particularmente significativo por dos motivos: por un lado, la magnitud del déficit habitacional y la diversidad de situaciones de precariedad urbana en la región y, por otro, la multiplicidad de actores sociales que intervinieron en la implementación de los programas habitacionales, desde organismos estatales nacionales y provinciales hasta organizaciones sociales y comunidades locales.

Estudiar las necesidades habitacionales según una perspectiva crítica responde a una vacancia detectada en el campo de los estudios del hábitat social y las políticas públicas. Las investigaciones previas han tendido a enfocarse en los satisfactores —es decir, en las soluciones materiales y los instrumentos de política— sin indagar en la construcción de las necesidades mismas. De este modo, se ha atribuido el fracaso de ciertas políticas habitacionales a deficiencias técnicas o a la ausencia de participación de los beneficiarios, sin advertir que la concepción de las necesidades habitacionales que fundamentan dichas acciones del Estado son objeto de disputa entre actores con posiciones, intereses y capacidades desiguales. De acuerdo con la perspectiva de Fraser (1990, 1997) y Krmpotic (1999), es precisamente en ese terreno conflictivo donde se definen qué necesidades se consideran legítimas y cuáles son excluidas.

El objetivo general del artículo es reconstruir el proceso de configuración de las necesidades habitacionales en los programas de la PFV implementados en el AMGR, analizando los diferentes momentos en que las necesidades fueron interpretadas, definidas y plasmadas en programas y proyectos concretos. Se busca así desentrañar los roles y estrategias de los actores intervinientes, la dinámica de disputa entre ellos y los efectos de dichas disputas en la formulación e implementación de las políticas habitacionales.

La hipótesis orientadora sostiene que las necesidades habitacionales no son preexistentes ni neutras, sino el resultado de un proceso político en el que interactúan múltiples actores con intereses divergentes y capacidades de incidencia desiguales. En ese proceso, ciertas interpretaciones logran imponerse como hegemónicas, condicionando la orientación de la política y la materialización de los programas y proyectos de vivienda.

Para abordar esta problemática, se adopta una estrategia metodológica cualitativa-inductiva, apoyada en un marco teórico que combina los aportes de las teorías de necesidades humanas con los enfoques interpretativos de las políticas públicas. Se analizan tres proyectos específicos desarrollados en el marco de la Política Federal de Vivienda: el Barrio Chellyí, en el marco del Programa Federal de Solidaridad Habitacional (PFSH); el Barrio Vargas II, correspondiente al Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH), y el Barrio Villa Itatí, desarrollado en el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas (PFMV). Cada caso es examinado a partir de análisis documental, entrevistas a informantes clave, observación directa y reconstrucción de mapas de actores, lo que permite visibilizar los diferentes momentos de configuración de las necesidades y los conflictos asociados.

El aporte principal del artículo es doble. En el plano empírico, permite comprender cómo se definieron las necesidades habitacionales en la implementación de la PFV en un territorio concreto, mostrando la distancia entre los diagnósticos técnicos y las interpretaciones que emergieron de los actores sociales. En el plano teórico-metodológico, ofrece un modelo analítico para estudiar la configuración de necesidades en políticas públicas, integrando dimensiones normativas, institucionales y sociales. Esta perspectiva contribuye a superar la visión tecnocrática centrada en indicadores de déficit, al situar las necesidades en el centro de la disputa política.

El análisis realizado permite además discutir el vínculo entre universalismo y relativismo en la definición de necesidades. Mientras ciertos enfoques postulan la existencia de necesidades humanas universales, el caso estudiado muestra que su reconocimiento depende de procesos de disputa atravesados por desigualdades estructurales. Así, el debate entre necesidades “objetivas” y “socialmente construidas” adquiere relevancia práctica en la formulación de políticas habitacionales.

Finalmente, se sostiene que la comprensión del proceso de configuración de necesidades es clave para avanzar hacia políticas habitacionales integrales -capaces de equilibrar criterios de universalidad y particularidad- e incorporar de manera efectiva la voz de los actores sociales involucrados. En esta línea, el artículo propone contribuir a la construcción de una teoría de las necesidades habitacionales básicas multidimensionales consensuadas (NHBMC) que sirva como fundamento para el diseño de políticas públicas más inclusivas y democráticas.

El artículo se organiza en cinco secciones. Tras esta introducción, el marco teórico presenta los principales aportes conceptuales sobre las necesidades humanas y su relación con las políticas públicas, destacando la dimensión política de su construcción. La metodología expone el diseño cualitativo-inductivo aplicado y los criterios de selección de casos. Los resultados reconstruyen el proceso de configuración de necesidades en los tres proyectos estudiados, analizando actores, disputas y definiciones legitimadas. La discusión confronta estos hallazgos con las teorías revisadas y, finalmente, las conclusiones sintetizan los aportes de la investigación y proponen líneas de avance hacia políticas habitacionales más integrales y equitativas.

## Marco teórico

El estudio de las necesidades humanas constituye un campo amplio y complejo en las ciencias sociales, atravesado por debates filosóficos, políticos y metodológicos. En el terreno de las políticas habitacionales, la noción de *necesidad* adquiere una importancia particular, ya que orienta las decisiones estatales respecto a quiénes acceden a la vivienda, en qué condiciones y según qué criterios de legitimidad. Este marco teórico propone articular tres dimensiones: las teorías de las necesidades humanas, los enfoques interpretativos de las políticas públicas y las discusiones específicas sobre necesidades habitacionales.

## El concepto de necesidad en el pensamiento social moderno

Desde mediados del siglo XX, las teorías de las necesidades han oscilado entre dos grandes paradigmas: universalistas y relativistas, tal como se sintetiza en la figura 1. Los enfoques universalistas sostienen que existen necesidades humanas comunes a todos los contextos históricos y culturales. Entre ellos se encuentran Maslow (1943), quien propuso una jerarquía de necesidades, desde las fisiológicas hasta la autorrealización; Max-Neef *et al.* (1986), que elaboraron una matriz de necesidades fundamentales (subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad) y su vínculo con satisfactores históricos; Doyal y Gough (1991) y Gough (2003), quienes plantearon principios de participación y autonomía como condiciones universales de satisfacción de necesidades; Sen (1992), que con su aporte se diferencia de otros autores que asimilan el concepto de *necesidad* al de *carencia*, plantea su reemplazo por

la noción de *capacidad*, subrayando un aspecto potencial, y Nussbaum (2000), quien plantea su teoría de las capacidades centrales como base de la justicia social. Estos autores coinciden en que la insatisfacción de necesidades produce un daño objetivo en la vida de las personas, más allá de sus preferencias culturales.

Por su parte, los enfoques relativistas cuestionan la posibilidad de definir un núcleo universal de necesidades. Heller (1986) sostiene que las necesidades son históricas y socialmente producidas, distinguiendo entre necesidades existenciales, propiamente humanas y alienadas. Sen (1992), según su enfoque de capacidades, enfatiza en la libertad de las personas para definir lo que consideran valioso en sus vidas, reconociendo la diversidad cultural. Las corrientes fenomenológicas y marxistas también destacan la historicidad y variabilidad de las necesidades, vinculándolas a las relaciones de poder y a los modos de producción.

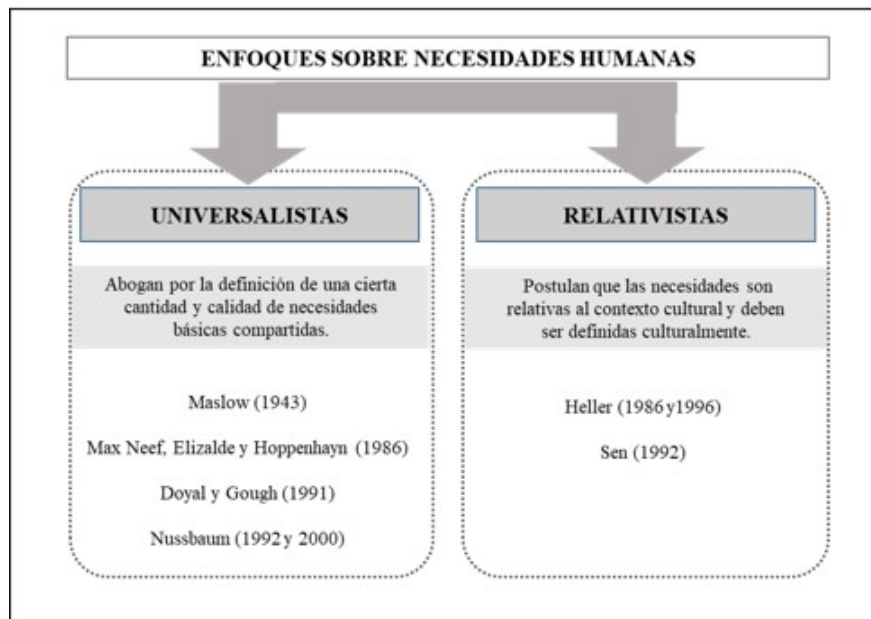


FIGURA 1.

Principales exponentes teóricos de los dos grandes enfoques sobre las necesidades

Fuente: elaboración propia.

Este debate entre universalismo- y relativismo ha tenido consecuencias directas en la formulación de políticas sociales. Mientras los enfoques universalistas inspiran estándares internacionales de derechos (por ejemplo, el derecho a la vivienda adecuada), los relativistas advierten sobre el riesgo de imponer definiciones externas que desconozcan la voz de los sujetos sociales.

## Necesidades y políticas públicas

En el campo de las políticas públicas, la necesidad se vincula estrechamente con la definición de *problemas sociales*. Como señalan Subirats (1989), Tamayo Sáenz (1997) y Jobert (2005), las políticas no surgen de manera neutral, sino que son el resultado de procesos de disputa entre actores que buscan imponer su interpretación de la realidad.

El ciclo de las políticas públicas (desde la identificación del problema hasta la implementación y evaluación) atraviesa tensiones entre intereses estatales, económicos y sociales. En este proceso, las necesidades se convierten en objetos de disputa: lo que para algunos actores constituye una carencia legítima, para otros puede ser irrelevante o incluso ilegítimo. Fraser (1990, 1997) conceptualiza este fenómeno como una *lucha*

por el reconocimiento, en la que ciertos discursos logran hegemonizar la definición de necesidades, excluyendo otras interpretaciones.

Bourdieu (1993, 1998, 2001) aporta a esta perspectiva al analizar cómo los campos de poder estructuran las posibilidades de los actores para incidir en las políticas. En el caso de la vivienda, los actores estatales, las organizaciones sociales, las empresas constructoras, los desarrolladores inmobiliarios y las comunidades locales participan en un campo atravesado por desigualdades de recursos y legitimidad (Romagnoli, 2016, 2017, 2023).

En síntesis, las necesidades no son simples “datos objetivos” que la política recoge, sino construcciones sociales y políticas que emergen de procesos conflictivos. Esto implica que estudiar la política habitacional exige reconstruir cómo se configuran esas necesidades, quiénes intervienen en su definición y qué discursos logran legitimarse.

## Las necesidades habitacionales

El debate sobre las necesidades habitacionales ha estado históricamente ligado a la medición del déficit de vivienda. En Argentina, desde mediados del siglo XX, los censos y encuestas de hogares han estimado el déficit cuantitativo (número de viviendas faltantes) y cualitativo (características de precariedad). Este enfoque permitió dimensionar el problema, pero redujo las necesidades a indicadores estandarizados, invisibilizando dimensiones sociales, culturales y políticas.

Autores como Pelli (2010), Barreto (2010) y Barreto *et al.* (2014) señalan que la noción de *vivienda social* resulta insuficiente, ya que tiende a homogeneizar las demandas de sectores populares según un mismo estándar técnico. En contraposición, se comparte con estos autores la necesidad de abordar el problema del hábitat a partir de un enfoque integral, que implica -de acuerdo con la perspectiva de este estudio- avanzar hacia el concepto de *necesidades habitacionales multidimensionales*, que contemple aspectos físicos (materialidad, infraestructura), sociales (relaciones comunitarias, acceso a servicios), económicos (asequibilidad, estabilidad laboral) y simbólicos (identidad, pertenencia).

Además, la vivienda no puede analizarse de manera aislada, sino en su relación con el hábitat urbano y con otras políticas sociales (salud, educación, transporte). En barrios informales o asentamientos precarios, las necesidades habitacionales se entrelazan con la falta de infraestructura, la vulnerabilidad ambiental y la exclusión socioeconómica y jurídica. Por lo tanto, comprender las necesidades habitacionales implica ir más allá del déficit numérico y reconstruir los procesos sociales y políticos en los que dichas necesidades se configuran, se disputan y se legitiman.

## Síntesis del marco interpretativo propio

A partir de la articulación entre las teorías de las necesidades humanas y los enfoques de políticas públicas, este artículo adopta un marco interpretativo crítico que entiende las necesidades habitacionales como el resultado de un proceso de configuración social y política.

Este proceso, tal como puede observarse en la figura 2, presenta distintos momentos analíticos:

1. Politización de las necesidades: visibilización de carencias y demandas por parte de actores sociales.
2. Interpretación y definición: traducción de esas demandas en categorías técnicas y normativas, a cargo de actores estatales y expertos.
3. Implementación: materialización de las definiciones legitimadas en programas y proyectos de vivienda.

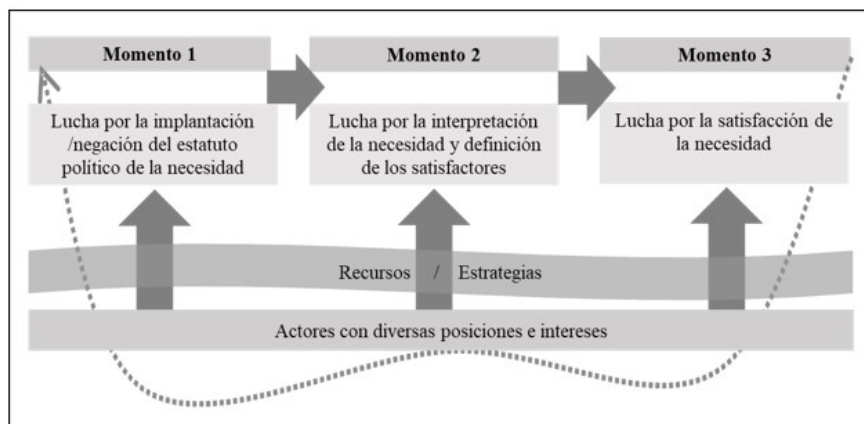


FIGURA 2.

Esquema del proceso de reconocimiento de una necesidad

Fuente: elaboración propia.

En cada momento del proceso de configuración de las necesidades habitacionales en las políticas públicas intervienen actores con funciones, intereses y recursos diferenciados. La correlación de fuerzas entre ellos determina qué necesidades logran ser reconocidas como legítimas y cómo se traducen en políticas concretas.

Este enfoque permite analizar la política habitacional no solo como un conjunto de soluciones técnicas, sino como un campo de disputa en el que se configuran las necesidades que fundamentan la acción estatal. Al mismo tiempo, ofrece un marco para avanzar hacia una teoría de necesidades habitacionales básicas multidimensionales consensuadas (NHBMC), que combine criterios universales de dignidad con el reconocimiento de particularidades culturales y contextuales.

## Metodología

El diseño metodológico adoptado en este estudio responde a una estrategia cualitativa-inductiva, coherente con el objetivo de analizar cómo se configuran las necesidades habitacionales en la Política Federal de Vivienda (PFV) en el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR), durante el período de 2003-2023. Esta elección responde a la convicción de que las necesidades no constituyen datos objetivos previamente existentes, sino construcciones sociales y políticas que deben ser reconstruidas a través de las voces, acciones e interacciones de los distintos actores involucrados.

## Enfoque de investigación

La investigación se inscribe en la tradición interpretativa de las ciencias sociales. En lugar de buscar verificar hipótesis mediante correlaciones estadísticas, se opta por reconstruir procesos, sentidos y disputas a partir de la perspectiva de los actores. Tal enfoque resulta adecuado para captar la dinámica de la configuración de necesidades, que no puede reducirse a indicadores cuantitativos.

El carácter inductivo radica en que las categorías analíticas emergieron del trabajo de campo en diálogo con el marco teórico, en lugar de ser impuestas de manera rígida desde el inicio. Esta flexibilidad permitió dar cuenta de dimensiones no previstas, como el papel de las identidades comunitarias o las tensiones entre técnicos y organizaciones sociales en la definición de prioridades.

## Estrategia metodológica y técnicas de investigación

La estrategia se sustentó en el estudio de casos múltiples, dado que se buscó comprender en profundidad experiencias concretas de implementación de la PFV, atendiendo a las particularidades de cada situación y, al mismo tiempo, posibilitando comparaciones transversales.

Se seleccionaron tres proyectos representativos de la implementación de diferentes programas de la PFV en el AMGR, como se observa en la figura 3:

- Barrio Chelliýi: Programa Federal de Solidaridad Habitacional (PFSH)  
Ubicado en Resistencia. Proyecto orientado a la construcción de viviendas nuevas en un contexto de fuerte déficit cuantitativo. Participación destacada de organizaciones sociales y cooperativas de trabajo.
- Barrio Vargas II: Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH)  
Localizado en Fontana. Enfocado en responder a la emergencia habitacional posterior a la crisis socioeconómica de 2001. Alta intervención de organizaciones piqueteras y tensiones con el Estado provincial.
- Barrio Villa Itatí: Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir” (PFMV)  
Situado en Barranqueras. Orientado a mejorar viviendas existentes, atendiendo al déficit cualitativo. Predominio de organizaciones comunitarias y trabajo con mano de obra local.

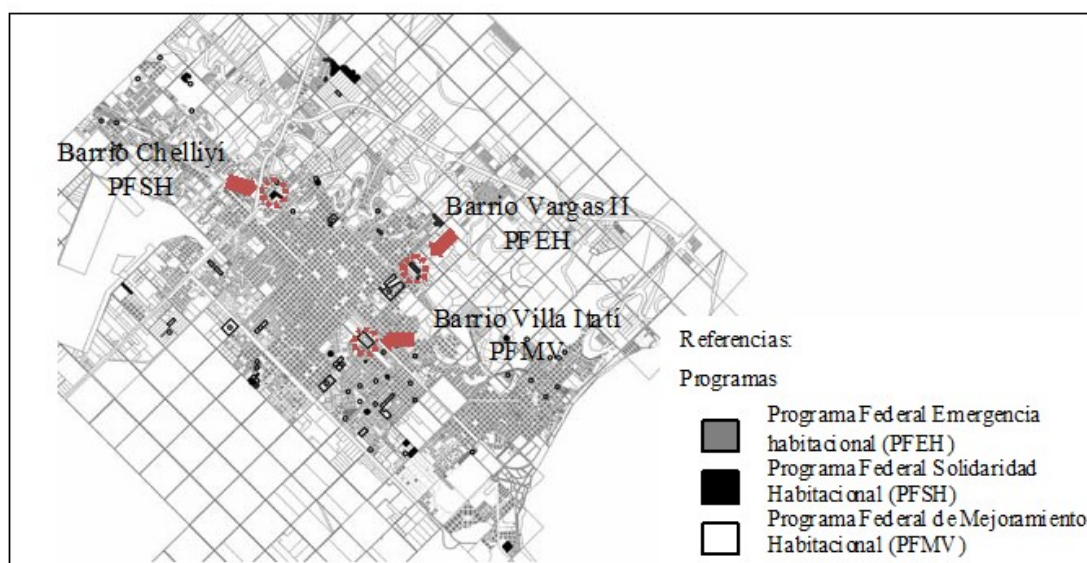


FIGURA 3.  
Localización de los casos de estudio en el AMGR  
Fuente: elaboración propia.

La selección respondió a un muestreo teórico (Glaser y Strauss, 1967), ya que cada caso representaba un programa con lógica distinta (vivienda nueva, emergencia, mejoramiento), lo que permitía observar cómo las necesidades se configuraban de manera diferenciada según el tipo de intervención.

Las principales técnicas de recolección de información fueron:

- Revisión documental: se revisaron normativas, planes, programas y proyectos de la PFV, así como documentos oficiales, informes técnicos y actas de reuniones comunitarias. Este corpus permitió identificar las definiciones formales de necesidades y su traducción en los instrumentos operativos de la política.



- Entrevistas a profundidad: se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios provinciales y municipales, técnicos de organismos de vivienda, dirigentes de organizaciones sociales y referentes barriales de los proyectos estudiados. El objetivo fue captar las distintas interpretaciones de las necesidades y los conflictos emergentes en el proceso de implementación.
- Grupos focales: se realizaron grupos focales con los destinatarios de los proyectos seleccionados para el estudio de casos. Esta técnica permitió recoger de manera colectiva percepciones, experiencias y valoraciones en torno al proceso de configuración de las necesidades habitacionales que se dio en cada uno de los barrios.
- Observación directa: en el trabajo de campo se observaron las obras ejecutadas en cada proyecto y programa en el marco de la PFV, las reuniones de vecinos, actividades comunitarias y espacios de interacción entre actores, y se registraron los satisfactores otorgados, así como también las prácticas y discursos que daban forma a las disputas en torno a las necesidades habitacionales.

Las principales estrategias de análisis fueron:

- Análisis de contenido: permitió identificar categorías emergentes en los discursos recogidos (orales y escritos).
- Reconstrucción de mapas de actores: se elaboraron esquemas de relaciones entre los distintos agentes intervinientes en cada proyecto, identificando sus posiciones, intereses y capacidades de incidencia. Esta herramienta fue fundamental para comprender las correlaciones de fuerza que condicionaron la configuración de necesidades en cada caso.

Para guiar el análisis, se elabora un modelo teórico-metodológico que identifica tres momentos en el proceso de configuración de necesidades habitacionales, estableciendo una correlación posible con los niveles de concreción de la política habitacional (política, programas y proyectos).

1. Politización de las necesidades: momento en que las carencias son visibilizadas y convertidas en demandas públicas. Aquí cobran relevancia las organizaciones sociales, movimientos de desocupados y referentes comunitarios. Este momento corresponde al nivel político, en el cual se disputan significados y se construye la agenda pública.

2. Definición e interpretación técnica: instancia en que los organismos estatales y técnicos traducen las demandas en categorías de política, seleccionando qué necesidades serán reconocidas y según qué criterios. Este momento se vincula al nivel de los programas, en los que se formalizan y burocratizan ciertas definiciones de necesidad y los satisfactores en una respuesta administrable por el Estado.

3. Implementación y legitimación: fase en que las necesidades definidas se materializan en programas y proyectos, consolidando ciertas interpretaciones sobre lo que se considera una necesidad habitacional legítima. Este momento corresponde al nivel de los proyectos, en que las decisiones previas se traducen en acciones concretas en el territorio.

Este modelo permitió organizar la información recolectada y analizar comparativamente los tres casos, observando las continuidades, rupturas y reinterpretaciones en cada etapa.

## **Validación y criterios de rigor**

Para garantizar la validez del estudio, se aplicaron estrategias de triangulación de: fuentes, al contrastar documentos oficiales, entrevistas y observación; técnicas, al combinar métodos cualitativos diversos, de investigadores, al discutir los hallazgos con colegas y especialistas en el campo del hábitat social y las políticas habitacionales.



Asimismo, se procuró mantener la reflexividad del papel del investigador, registrando cómo las propias interpretaciones podían incidir en el análisis y explicitando los supuestos teóricos que guiaron la investigación.

## **Alcances y limitaciones**

El diseño cualitativo permite reconstruir con profundidad los procesos de configuración de necesidades, pero no habilita para realizar generalizaciones estadísticas. El aporte del estudio radica en la transferibilidad de los hallazgos: los patrones identificados pueden ser útiles para comprender fenómenos similares en otros contextos urbanos de Argentina y América Latina.

Entre las limitaciones se reconoce la dificultad de conversar con ciertos actores clave (como funcionarios nacionales de alto rango) y la parcialidad de algunas fuentes documentales. No obstante, la triangulación metodológica permitió minimizar estos sesgos.

## **Consideraciones éticas**

El trabajo de campo se desarrolló respetando principios de consentimiento informado, anonimato y confidencialidad de los entrevistados. Asimismo, se buscó que los resultados de la investigación pudieran ser socializados con las comunidades involucradas, en un ejercicio de devolución que reconoce a los actores locales como sujetos de conocimiento y no solo como informantes.

En síntesis, la metodología diseñada, cuyo esquema completo puede observarse en la figura 4, posibilitó captar la complejidad del proceso de configuración de necesidades habitacionales en la PFV. La combinación de estudio de casos, análisis documental, entrevistas, observación y mapas de actores ofreció una perspectiva integral que permitió comprender tanto las dimensiones formales de las políticas como las disputas sociales que las atravesaron.

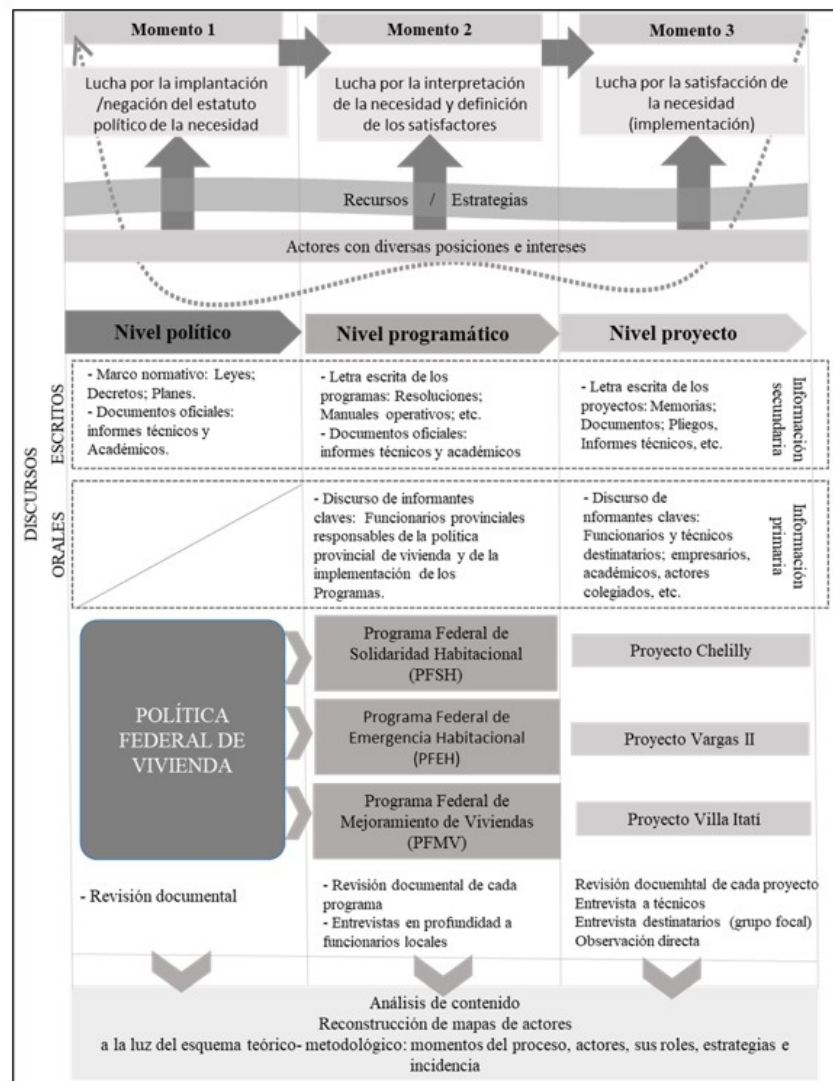


FIGURA 4.

Esquema síntesis de la estrategia metodológica con definición de los objetos y niveles de análisis, observables específicos y técnicas de recopilación de información y análisis utilizadas

Fuente: elaboración propia.

## Resultados

### Contexto de la PFV en el Área Metropolitana del Gran Resistencia

La Política Federal de Vivienda (PFV), implementada en Argentina entre 2003 y 2023, se inscribe en un momento de recuperación económica posterior a la crisis de 2001. El gobierno nacional impulsó un conjunto de programas con el doble objetivo de reducir el déficit habitacional y reactivar la economía a través de la construcción. En ese marco se implementaron el Programa Federal de Solidaridad Habitacional (PFSH), el Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH) y el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir” (PFMV), entre otros.

En la provincia del Chaco, y particularmente en el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR), estos programas adquirieron una relevancia especial. La región concentra un déficit habitacional histórico,

con una combinación de precariedad material, hacinamiento, falta de servicios e inestabilidad en la tenencia de la tierra. Además, las ciudades del AMGR habían sido escenario de intensos procesos de movilización social durante los años noventa y la crisis de 2001, lo que favoreció el activismo y crecimiento de las organizaciones sociales, que contaban al momento del estudio con una fuerte capacidad de incidencia en la arena pública.

La PFV no se implementó de manera uniforme, sino que adquirió formas diferenciadas según sus distintos instrumentos operativos (programas), los actores involucrados, las condiciones locales y las correlaciones de fuerzas en cada territorio. En este contexto se seleccionaron tres casos representativos: el Barrio Chelliyí (PFSH), el Barrio Vargas II (PFEH) y el Barrio Villa Itatí (PFMV).

## Casos de estudio

### *Barrio Chelliyí: Programa Federal de Solidaridad Habitacional (PFSH)*

El Barrio Chelliyí, ubicado en la ciudad de Resistencia, constituye un ejemplo paradigmático del PFSH. Este programa fue diseñado para construir nuevas viviendas en respuesta al déficit cuantitativo, priorizando a familias aborígenes sin techo o con hacinamiento crítico.

**Actores involucrados.** La implementación en Chelliyí estuvo fuertemente marcada por la participación de organizaciones sociales y cooperativas de trabajo, que gestionaron parte del proceso constructivo. A nivel estatal procvincial, el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV) tuvo un papel central en la coordinación, mientras que el municipio de Resistencia tuvo un lugar más secundario (Figura 5).

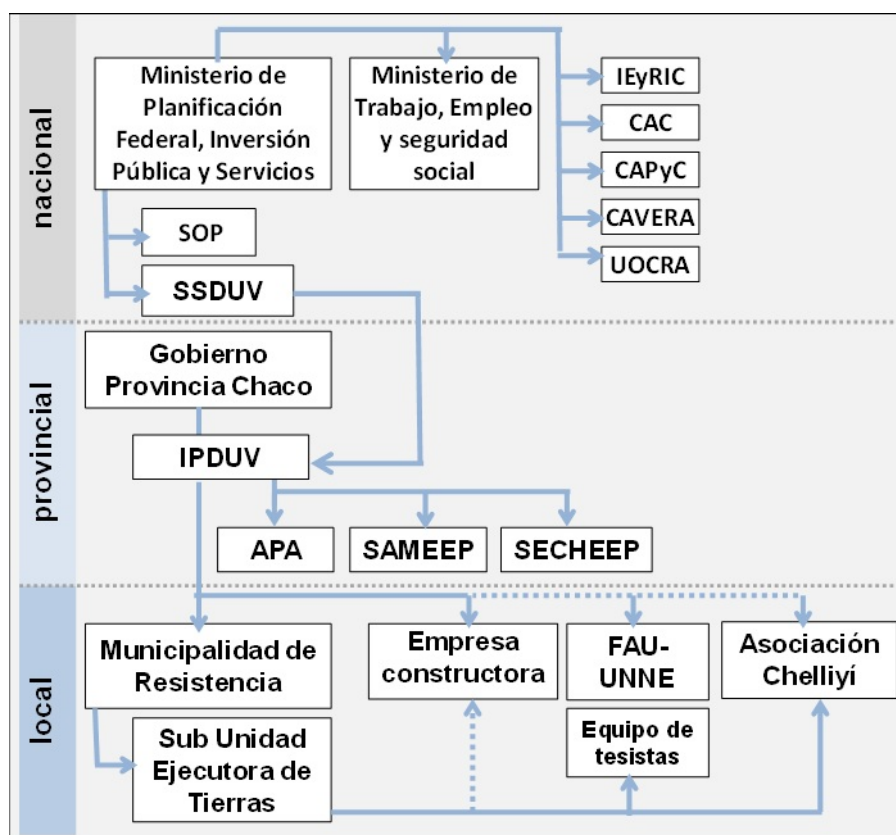


FIGURA 5.

Mapa de actores según nivel jurisdiccional del Caso Chelliyí (Programa Federal de Solidaridad Habitacional)

Fuente: elaboración propia.

## *Proceso de configuración de necesidades*

Primer momento: la lucha por la implantación del estatuto político de la necesidad de las comunidades aborígenes. Las necesidades fugitivas de la comunidad aborigen local lograron superar enclaves históricos de despolitización, instalando una interpretación alternativa a nivel nacional de la “vivienda social pública”, a partir de los recursos y estrategias de los actores sociales.

Segundo momento: la lucha por la interpretación de la necesidad y la definición de los satisfactores. Creación de una nueva acción programática. Transformación de la necesidad politizada en “administrable”, imponiendo nuevamente la concepción hegemónica de la “vivienda social pública” a partir de la alianza de los actores hegemónicos y el Estado. Neutralización progresiva de actores sociales.

Tercer momento: la lucha por la traducción de la necesidad al lenguaje de la intervención. Nuevas reinterpretaciones. Ejecución de satisfactores “singulares” (limitados según una perspectiva integral del hábitat). Incumplimientos y retraimiento del Estado en sus niveles jurisdiccionales locales. Ciertas estrategias de resistencia a la lógica estatal. Ruptura del capital social, interrupción del proceso de construcción de identidad y de adquisición de poder de la Organización Chelliyí.

**Disputas.** Las tensiones se dieron en torno a la calidad de las viviendas y a la selección de beneficiarios. Las organizaciones sociales presionaron para garantizar criterios de inclusión más amplios, mientras que el Estado provincial aplicó criterios administrativos que dejaron fuera a ciertos sectores. Finalmente, la interpretación hegemónica fue la del déficit cuantitativo, invisibilizando otras dimensiones de las necesidades habitacionales.

## **Barrio Vargas II: Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH)**

El Barrio Vargas II, en la ciudad de Fontana, se desarrolló en el marco del PFEH, creado en 2004 como respuesta inmediata a la crisis económica, laboral y habitacional posterior al 2001 en Argentina. Este programa tenía como particularidad la construcción de viviendas a través de cooperativas conformadas por desocupados, promoviendo así empleo y organización social.

**Actores involucrados.** En este caso, las organizaciones piqueteras jugaron un papel decisivo. Grupos que habían protagonizado la protesta social en la crisis encontraron en el PFEH una vía de inserción en la política habitacional. A nivel estatal, el IPDUV articuló con estas organizaciones, aunque en un clima de desconfianza y tensiones recurrentes (Figura 6).

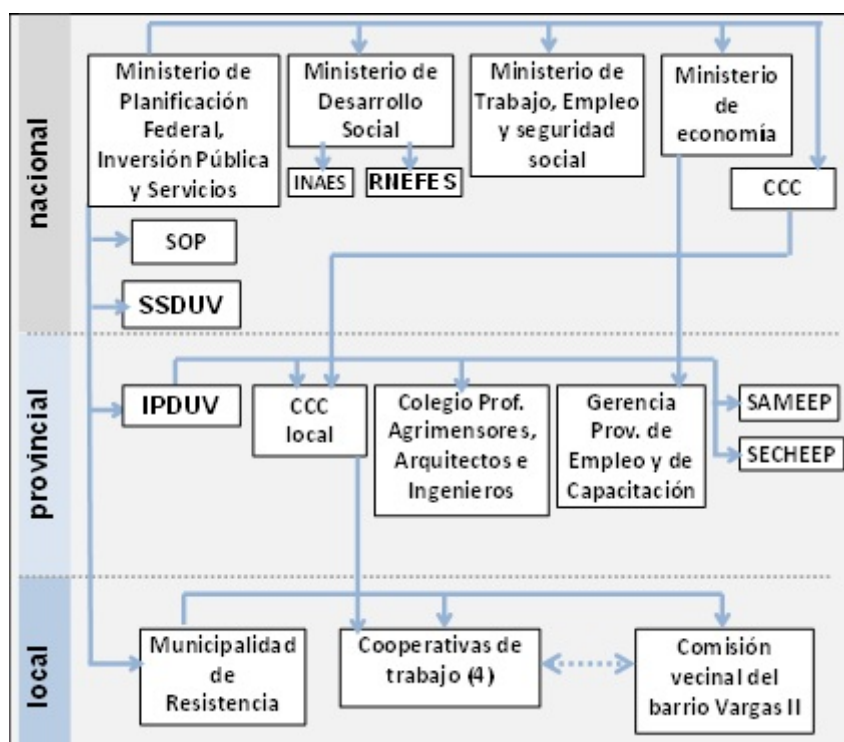


FIGURA 6.  
Mapa de actores según nivel jurisdiccional del Caso  
Vargas II (Programa Federal de Emergencia Habitacional)  
Fuente: elaboración propia.

### *Proceso de configuración de necesidades*

Primer momento: la lucha por la implantación del estatuto político de la necesidad de las organizaciones sociales. Las necesidades fugitivas de un grupo de organizaciones sociales “piqueteras” lograron superar enclaves históricos de despolitización, instalando una interpretación alternativa de la vivienda social pública con modalidad de producción inédita (cierta integralidad).

Segundo momento: la lucha por la interpretación y definición de los satisfactores.

Transformación de necesidades politizadas en administrables. Promoción de mayores espacios de concertación. Neutralización paulatina de actores sociales, subsumidos a la lógica administrativa del Estado social. Estrategias de presión corporativa y de alianza con actores estatales del sector de la industria de la construcción. Reposicionamiento de la interpretación hegemónica de la vivienda social pública.

Tercer momento: la lucha por la traducción de la necesidad al lenguaje de la intervención.

Estrategias reprivatizadoras de necesidades habitacionales contrahegemónicas. Obstaculización del proceso de consolidación del asociativismo y de configuración de una identidad cooperativista. Ciertas estrategias de resistencia a la lógica estatal. Receptores pasivos.

**Disputas.** La tensión principal giró en torno al control del proceso constructivo. Mientras las organizaciones sociales reivindicaban el derecho a gestionar los recursos y la obra, el Estado buscaba mantener el control administrativo. Este conflicto puso en evidencia que la definición de las necesidades habitacionales estaba estrechamente ligada a la disputa por la gestión de recursos públicos.

En este caso, la interpretación legitimada fue ambigua: si bien la emergencia habitacional fue el criterio formal, en la práctica se reconoció parcialmente el vínculo entre vivienda y empleo, dando lugar a un modelo híbrido que incorporó cooperativas de desocupados en la ejecución de las obras.

## Barrio Villa Itatí: Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir” (PFMV)

El Barrio Villa Itatí, en Barranqueras, representa la implementación del PFMV, orientado al mejoramiento del inventario habitacional existente. A diferencia de los otros programas, no se trataba de construir nuevas viviendas, sino de mejorar las condiciones de las ya habitadas.

**Actores involucrados.** En este caso, la municipalidad de Barranqueras tuvo una intervención destacada, coordinando con organizaciones comunitarias y equipos técnicos locales. La participación estatal provincial fue más limitada, lo que permitió un mayor protagonismo a actores locales (Figura 7).

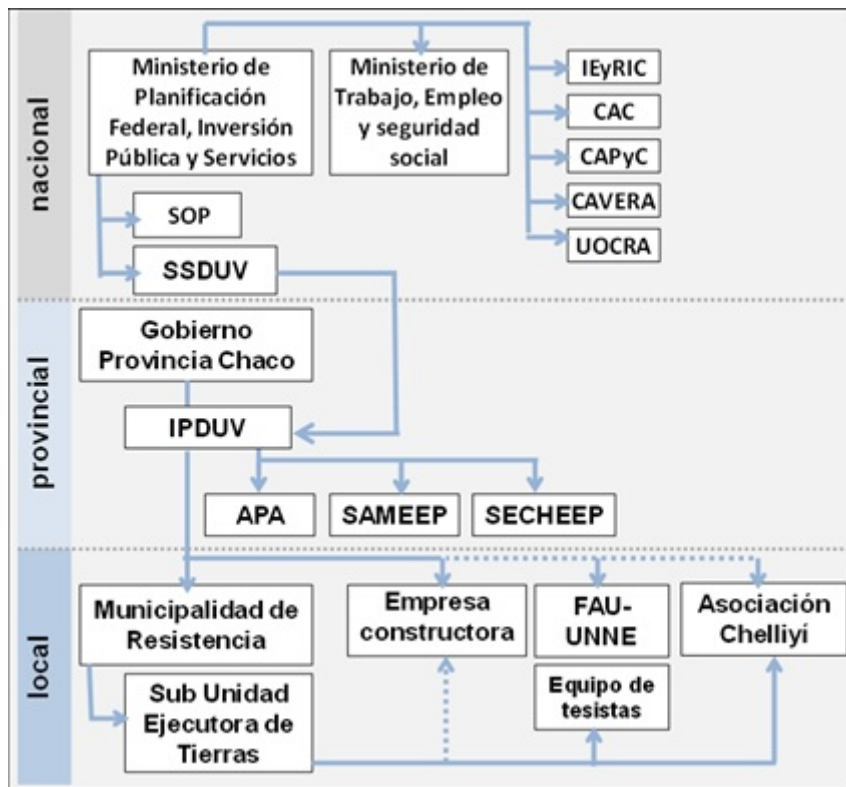


FIGURA 7.

Mapa de actores según nivel jurisdiccional del Caso Villa Itatí (Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas)

Fuente: elaboración propia.

### *Proceso de configuración de necesidades*

Primer momento: la lucha por la implantación del estatuto político de la necesidad habitacional de demandantes de mejoramiento habitacional. Articulación de discursos de corte más tecnocrático de actores estatales sustentados en resultados estadísticos con discursos de actores académicos que habían venido instalando la necesidad de atención a esta demanda.

Segundo momento: la lucha por la interpretación de la necesidad y la definición de los satisfactores. Dos instancias de interpretación de la necesidad y definición de los satisfactores (nacional y provincial). La necesidad alternativa debió atravesar dos ejes de disputa para su conversión en administrable. Imposición de interpretación hegemónica de la “vivienda social pública”.

Tercer momento: la lucha por la traducción de la necesidad al lenguaje de la intervención. Fuertes estrategias reprivatizadoras del sector de la industria de la construcción local para acercar los satisfactores a sus intereses y a la visión hegemónica de la vivienda social pública. Destinatarios como receptores pasivos, erosionando la construcción de autonomía con la cual cuestionar posiciones subordinadas y defender sus interpretaciones. Neutralización de discursos académicos.

**Disputas.** Las tensiones surgieron en torno a los criterios de asignación de recursos: mientras los vecinos reclamaban mejoras integrales, los programas establecían intervenciones acotadas (techos, baños, cocinas). Asimismo, hubo disputas por la participación en la toma de decisiones: las organizaciones comunitarias buscaban incidir en la definición de prioridades, frente a la visión técnica que reducía la intervención a parámetros de déficit cualitativo.

En este caso, la interpretación legitimada reconoció parcialmente las demandas comunitarias, aunque dentro de un marco técnico que restringía el alcance de las mejoras. El resultado fue un programa que alivió ciertas carencias, pero dejó sin atender dimensiones más amplias de las necesidades habitacionales.

## Comparación transversal

El análisis comparativo de los tres casos permite identificar patrones comunes y diferencias significativas en la configuración de necesidades habitacionales en la PFV.

a) Definiciones formales de necesidad: en el PFSH, la *necesidad* fue definida como déficit cuantitativo; en el PFEH, como emergencia habitacional, y en el PFMV, como déficit cualitativo. Estas definiciones muestran la diversidad de enfoques dentro de la PFV, aunque todas comparten un sesgo tecnocrático que reduce las necesidades a dimensiones medibles.

b) Demandas sociales: en los tres casos, los actores sociales plantearon demandas más amplias, tales como: acceso a servicios, empleo, regularización de la tierra, espacios comunitarios. Sin embargo, estas demandas fueron en gran parte invisibilizadas o restringidas por los marcos técnicos y burocráticos de los programas y la fuerte incidencia de los actores económicos (empresas constructoras).

c) Disputas políticas: las disputas se centraron en dos ejes principales: qué necesidades se reconocen como legítimas y quién controla la implementación de los recursos. En Chelliyí, la disputa giró en torno a la calidad de las viviendas y la selección de beneficiarios; en Vargas II, en torno al control del proceso constructivo, y en Villa Itatí, sobre la asignación de recursos para mejoras.

d) Correlación de fuerzas: los resultados muestran que las interpretaciones que logran legitimarse responden a la correlación de fuerzas entre actores. En Chelliyí, prevaleció la visión estatal del déficit cuantitativo. En Vargas II, la presión de las organizaciones piqueteras logró incorporar la dimensión de empleo. En los tres casos estudiados operó fuertemente la perspectiva de los actores económicos (empresas constructoras), que terminaron acercando las interpretaciones o reinterpretaciones de las necesidades habitacionales a sus propios intereses.

e) Impacto en las políticas: en todos los casos, las necesidades habitacionales fueron configuradas como resultado de procesos de disputa, más que como datos objetivos. Esto confirma la hipótesis de que las políticas habitacionales no solo responden a diagnósticos técnicos, sino que son el producto de luchas sociales y políticas por el reconocimiento de ciertas necesidades en detrimento de otras.

La reconstrucción de lo sucedido en cada uno de los mementos del proceso de configuración de las necesidades permitió encontrar algunas generalidades, más allá de las singularidades de cada caso. En el primer momento de lucha por la implantación o la negación del estatuto político de la necesidad, pudo verificarse en los tres casos la existencia de grupos que politizan necesidades, cuestionando interpretaciones desventajosas y su posición subordinada. En contextos favorables, se dio cierta apertura del gobierno para reconocer las interpretaciones alternativas (politizadas por grupos subordinados) a la visión hegemónica tradicional de la “vivienda social pública” (sostenida por los grupos hegemónicos).



En el segundo momento de lucha por la interpretación de la necesidad y definición de los satisfactores, se verificó la conversión de necesidades politizadas a necesidades “administrables” y la redefinición de sus poseedores (actores sociales a receptores pasivos). Preponderancia de la imposición de la interpretación hegemónica de la “vivienda social pública” enquistada en la estructura burocrática permanente del Estado, afín a los intereses del capital y sostenida por actores tradicionalmente hegemónicos. Ciertas estrategias de resistencia a la lógica burocrática de intervención estatal

Finalmente, en el tercer momento, de lucha por la satisfacción de la necesidad (implementación), en los tres casos se evidenció la predominancia de la sectorialidad de las soluciones, satisfactores singulares, limitados en relación con la complejidad del problema. Ciertas reinterpretaciones de los satisfactores previstos en la letra de los programas, que fueron positivas en el caso de alianza entre actores sociales y académicos pero limitadas con relación a las fuertes estrategias para imponer la visión de la vivienda social pública. Ruptura de la demanda organizada y de su autonomía para defender sus propias interpretaciones

## Discusión

El análisis de la Política Federal de Vivienda (PFV) en el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR) confirma que las necesidades habitacionales no son categorías neutras, sino construcciones sociales y políticas atravesadas por disputas de poder. Esta constatación permite dialogar sobre los resultados empíricos con los debates teóricos sobre necesidades, políticas públicas y hábitat social.

Con relación a la politicidad de las necesidades, la investigación confirma la tesis de Fraser (1990, 1997): toda definición de necesidades implica un campo de luchas por el reconocimiento y la redistribución. En los casos estudiados, las organizaciones sociales intentaron ampliar el sentido de la necesidad habitacional para incluir empleo, servicios e identidad comunitaria. Sin embargo, estas demandas fueron en gran medida filtradas por los organismos estatales y traducidas en categorías técnicas más restringidas.

Según la perspectiva de Bourdieu (1998), puede afirmarse que los actores estatales operaron con un mayor capital simbólico y legitimaron su visión como “oficial”, desplazando a otras interpretaciones. Algo similar observa Tamayo Sáenz (1997) cuando advierte que los problemas públicos no emergen linealmente de las carencias sociales, sino que son contruidos a través de procesos de definición institucional y política.

En este sentido, los tres momentos identificados en el modelo analítico (politización, definición técnica e implementación) muestran cómo las necesidades atraviesan distintos niveles de disputa: el nivel político (visibilización y demanda), el nivel programático (traducción administrativa) y el nivel proyectual (materialización en obras).

En cuanto al debate entre universalismo y relativismo, este también encuentra expresión en los resultados. Autores como Max-Neef et al. (1986) o Doyal y Gough (1991) sostienen que existen necesidades humanas fundamentales universales cuya insatisfacción genera daño objetivo, aunque su forma de satisfacción varíe según el contexto. Este marco ayuda a comprender por qué la PFV insistió en categorías homogéneas como *déficit cuantitativo* o *déficit cualitativo*.

Por su parte, Heller (1986) y Sen (1992) advierten que las necesidades solo pueden comprenderse en contextos históricos y sociales específicos y que su satisfacción está vinculada a las capacidades efectivas de las personas para elegir vidas que valoran. Nussbaum (2000) refuerza esta idea en un plano ético, al proponer un conjunto de capacidades centrales que deben garantizarse en cualquier sociedad para asegurar la dignidad humana.

Los casos analizados muestran que ni el universalismo rígido ni el relativismo extremo resultan suficientes. Se requiere de un enfoque híbrido, que reconozca un núcleo básico de condiciones de habitabilidad, tales como espacio seguro, acceso a servicios, integración urbana, seguridad jurídica (por mencionar algunas),

pero que habilite su definición participativa en cada territorio. Aquí se enmarca la propuesta de necesidades habitacionales básicas multidimensionales consensuadas (NHBMC) que surge de esta investigación.

En relación con los límites de la lógica tecnocrática, pudo verificarse que la PFV se estructuró según una lógica eminentemente tecnocrática: viviendas estandarizadas, tipologías repetitivas y categorización binaria del déficit. Esto coincide con lo advertido por Subirats (1989): las políticas públicas reducidas a instrumentos técnicos tienden a invisibilizar la dimensión política de la construcción de problemas.

En Argentina, diversos autores han cuestionado esta visión reduccionista de la vivienda. Pelli (2010) advierte sobre los riesgos de homogeneizar la producción del hábitat sin considerar las particularidades locales, mientras que Barreto (2010) destaca cómo la vivienda social suele ser pensada como objeto físico y no como parte de un hábitat integral. Los hallazgos de esta investigación refuerzan esas críticas: las demandas sociales más amplias (tierra, empleo, vida comunitaria, seguridad jurídica, acceso a bienes y servicios, etc.) fueron sistemáticamente recortadas por los marcos técnicos de los programas, debido a las presiones de los grupos económicos de la industria de la construcción.

## Conclusiones

El análisis de la implementación de la Política Federal de Vivienda (PFV) en el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR) mostró que las necesidades habitacionales son construcciones sociales y políticas atravesadas por disputas de poder y no categorías neutras. A partir de este hallazgo, es posible sintetizar los aportes y proyecciones de la investigación.

En cuanto a los aportes centrales de la investigación, se considera valioso, por un lado, el modelo analítico (teórico- metodológico) de tres momentos o niveles del proceso de configuración de las necesidades en las políticas públicas: la distinción entre politización, definición técnica e implementación, que permitió visibilizar cómo las necesidades se configuran desde la agenda pública hasta los proyectos concretos. Este modelo puede aportar importantes instrumentos analíticos para la construcción de un marco interpretativo crítico a la luz del cual interpelar a la política habitacional, que se constituye además en una herramienta transferible a otros campos de las políticas sociales.

Por otro lado, la propuesta de necesidades habitacionales básicas multidimensionales consensuadas (NHBMC) se configura como una nueva categoría teórica que busca superar la dicotomía entre universalismo y relativismo, integrando un núcleo básico de condiciones de habitabilidad con la participación activa de los sujetos en la definición contextual de sus necesidades.

En relación con las implicancias para la política habitacional, se considera que los hallazgos encontrados invitan a repensar las políticas habitacionales según una perspectiva más democrática e integral. En particular, se destacan los siguientes lineamientos:

- 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), que 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.

- Definición de las características universales de los satisfactores de esas NHBMC, que 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.

- Visibilización y democratización del proceso 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 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 según la complejidad, lo que 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.

Finalmente, a modo de cierre provisional, se entiende que este estudio abre una agenda de investigación comparada en América Latina, en la que persisten interrogantes sobre cómo se configuran las necesidades en distintos contextos urbanos y rurales y qué mecanismos permiten equilibrar las asimetrías de poder entre Estado, técnicos, actores económicos y organizaciones sociales. En este sentido, los resultados invitan a continuar y profundizar estas líneas de trabajo, a partir de un posicionamiento que entiende que la visibilización del proceso de construcción de las necesidades habitacionales en las políticas públicas puede constituirse en un primer aporte hacia el logro de su mayor democratización.

Las conclusiones refuerzan la idea de que la vivienda y el hábitat no deben ser concebidos como objetos técnicos aislados, sino como espacios de disputa social donde se juegan derechos, identidades y proyectos de vida. Avanzar hacia políticas más inclusivas exige reconocer la configuración de necesidades como un proceso dinámico y conflictivo, en el que los sujetos sociales deben participar activamente. Solo así será posible diseñar políticas habitacionales capaces de responder de manera integral a las demandas de dignidad y ciudadanía en el contexto latinoamericano.

## Referencias

- Barreto, M. (2010). *La vivienda social en Argentina: políticas, actores y resultados*. Ediciones del Hábitat.
- Barreto, M. Á., Alcalá, L., Benítez, M. A., Fernández, M. E., Giró, M., 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.
- Bourdieu, P. (1993). *Sociology in Question*. Sage.
- Bourdieu, P. (1998). *La misère du monde*. Seuil.
- Bourdieu, P. (2001). *Las estructuras sociales de la economía*. Manantial.
- Doyal, L. y Gough, I. (1991). *A Theory of Human Need*. Macmillan.
- Fraser, N. (1990). Struggle Over Needs: Outline of a Socialist-Feminist Critical Theory of Late-Capitalist Political Culture. *New German Critique*, 52, 199-225.
- Fraser, N. (1997). *Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition*. Routledge.
- Glaser, B. G. y Strauss, A. L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Aldine.
- Gough, I. (2003). *Capital global, necesidades básicas y políticas sociales*. Ed. Miño Davila-Ciepp.
- Heller, A. (1986). *Teoría de las necesidades en Marx*. Península.

- Jobert, B. (2005). *Estado, sociedad, políticas públicas*. LOM Editores.
- Krmpotic, C. (1999). *El concepto de necesidad y políticas de bienestar. Una lectura comparada de Heller, Sen y el GPID*. Espacio Editorial.
- Maslow, A. (1943). A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, 50(4), 370-396.
- Max-Neef, M., Elizalde, A. y Hoppenhayn, M. (1986). *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro*. Fundación Dag Hammarskjöld.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge University Press.
- Pelli, V. (2010). *Habitar, participar, pertenecer: aportes para una política de vivienda social*. Nobuko.
- 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)* [tesis de doctorado]. Flacso. Sede Académica Argentina, Buenos Aires. <http://hdl.handle.net/10469/9988>
- Romagnoli, V. (2017). El proceso de construcción de las necesidades en las políticas habitacionales. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 7(13), 89-107.
- Romagnoli, V. (2023). Necesidades habitacionales multidimensionales consensuadas como fundamento de una política habitacional integral. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 12(24), 295-311.
- Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined*. Harvard University Press.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Tamayo Sáenz, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. Tercer Mundo Editores.

## Siglas y acrónimos

AMGR: Área Metropolitana del Gran Resistencia

APA: Administración Provincial del Agua

CAC: Cámara Argentina de la Construcción

CAPyC: Cámara Argentina de la Propiedad y Construcción

CAVERA: Cámara de la Vivienda de la República Argentina

CCC: Organización Social y Política Corriente Clasista y Combativa

FAU-UNNE: Facultad de Arquitectura y Urbanismo - Universidad Nacional del Nordeste

IEyRIC: Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción

INAES: Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

IPDUV: Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda

NHBMC: Necesidades Habitacionales Básicas Multidimensionales Consensuadas

PFMV: Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”

PFEH: Programa Federal de Emergencia Habitacional

PFSH: Programa Federal de Solidaridad Habitacional

PFV: Política Federal de Vivienda

SAMEEP: Servicio de Agua y Mantenimiento de la Empresa de la Provincia

SECHEEP: Servicios Energéticos de Chaco Empresa del Estado Provincial

SOP: Secretaría de Obras Públicas

SSDUV: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

UOCRA: Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina

RNEFES: Registro Nacional de Entidades de Fomento y Educación Social

## Notas

\* Artículo de investigación científica

**Origen de esta investigación** Este artículo retoma parte de los resultados de la tesis doctoral de la autora, realizada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Argentina (2016).

Licencia Creative Commons CC BY 4.0

*Cómo citar:* Romagnoli, V. (2025). Necesidades habitacionales en disputa. Actores y políticas públicas en el Gran Resistencia (Argentina). *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 18. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu18.nhda>