

## El proceso de estructuración de problemas: insumo para la formulación de políticas socio-habitacionales a escala local<sup>1</sup>

Carlos M. Lucca \*

Claudio A. Tecco \*\*

Universidad Nacional de Córdoba  
Argentina

Fecha de recepción: 19/05/2011

Fecha de aceptación: 12/07/2011

### Resumen

Este artículo destaca la importancia de identificar adecuadamente los problemas, como instancia previa a la formulación de políticas públicas. A tales efectos, se presentan metodologías que facilitan la elaboración de una adecuada definición de los mismos. Seguidamente, se analiza la problemática socio-habitacional de la población que reside en villas de emergencia en la ciudad de Córdoba, Argentina, aplicando las metodologías denominadas *Análisis de Límites* y *Análisis Causal*. Con los resultados obtenidos se realiza un análisis estructural de las causas accionables de los problemas identificados, lo que posibilita recomendar intervenciones que contribuyan a superarlos. La propuesta metodológica que se presenta es una herramienta útil para los gobiernos locales a la hora de formular políticas, programas y proyectos de diverso tipo.

**Palabras clave:** Análisis de políticas públicas, metodologías para la estructuración de problemas, políticas socio-habitacionales.

### The problem structuring process: a tool for the formulation of social and housing policies at the local level

---

<sup>1</sup> El presente trabajo es resultado del Proyecto de Investigación PICTOR 20464, financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y la Agencia Córdoba Ciencia, Argentina, titulado "Los códigos de valores de la población de villas de emergencia y su incorporación en la elaboración de una estrategia integral para incidir en políticas gubernamentales sobre la problemática socio-habitacional de la ciudad de Córdoba". La investigación fue desarrollada en forma conjunta por profesionales del IIFAP-Universidad Nacional de Córdoba, del Instituto de Urbanismo y Planificación Territorial de la Universidad Católica de Córdoba y del Servicio Habitacional y de Acción Social -SEHAS. Proyecto trianual 2008-2010.

## Abstract

This article highlights the importance of proper identification of problems, as a prior stage to the formulation of public policies. With this in mind, it first presents a set of methodologies that facilitate the development of an adequate definition of problems. It then analyzes the social and housing problems of citizens living in slums in the city of Cordoba, Argentina, using two problem structuring methods - Boundary Analysis and Causal Analysis. Using the results obtained, a structural analysis of the actionable causes of the identified problems is then carried out, thereby making it possible to recommend interventions that may contribute to overcoming them. The methodological proposal presented here is a useful tool for local governments when formulating policies, programmes and projects of various kinds.

**Key words:** Public policy analysis, problem structuring methodologies, social housing policies.

## O processo de estruturação de problemas: insumo para a formulação de políticas sócio-habitacionais em escala local

### Resumo

Este artigo destaca a importância de identificar os problemas de forma adequada, como instância prévia à formulação de políticas públicas. Para tais efeitos, aparecem metodologias que facilitam a elaboração de uma definição adequada dos mesmos. Após isso, a política sócio-habitacional da população que mora em vilas de emergência na cidade de Córdoba, Argentina, é analisada, aplicando as metodologias denominadas Análise de Limites e Análise Causal. Com os resultados obtidos é realizada uma análise estrutural das causas acionáveis dos problemas identificados, o que possibilita recomendar intervenções que contribuam para superá-los. A proposta metodológica que se apresenta é uma ferramenta útil para os governos locais na hora de formular políticas, programas e projetos de diversos tipos.

**Palavras-chave:** Análise de políticas públicas, metodologias para a estruturação de problemas, políticas sócio-habitacionais.

---

\* Ingeniero Civil y Magíster en Administración Pública por la Universidad Nacional de Córdoba y Master of Urban & Regional Planning (GSPIA University of Pittsburgh). [clucca@iifap.unc.edu.ar](mailto:clucca@iifap.unc.edu.ar).

\*\* Licenciado en Geografía por la Universidad de Buenos Aires y Master en Ciencias Sociales (MSc.) por la Universidad de Lund, Suecia. [ctecco@iifap.unc.edu.ar](mailto:ctecco@iifap.unc.edu.ar)

## **Sobre la necesidad de precisar la naturaleza y las características de los problemas de política pública**

En el mundo real no nos enfrentamos con problemas claramente definidos y objetivos, cuya existencia y evidencia está fuera de disputa, sino con preocupaciones difusas que no constituyen problemas en sí; se trata de situaciones problemáticas que están sujetas a diferentes interpretaciones, de acuerdo a la perspectiva de análisis desde la cual son abordadas.

Los denominados “problemas” son productos de una elaboración intelectual, realizada a partir de la abstracción por parte del observador de ciertos elementos que conforman las situaciones problemáticas, proceso de abstracción que se encuentra condicionado por una amplia variedad de factores, tanto de carácter personal como de contexto. (Dunn, 1992, 1994, 2001)

Las situaciones problemáticas que percibimos representan estados de situación no deseables, la existencia de un conjunto de valores no realizados, necesidades no satisfechas u oportunidades por aprovechar, las cuales pueden ser abordadas y resueltas mediante la acción pública.

Para poder abordar y solucionar estas situaciones problemáticas, es necesario, por tanto, pasar de la percepción de esta situación difusa (situación problemática), a una caracterización precisa de la naturaleza y el alcance de los factores que la generan (definición del problema). El tránsito de la situación problemática a la formulación del problema se denomina -en el campo del análisis de políticas públicas- proceso de estructuración del problema y es la instancia por la cual se decodifica la situación problemática y se la reconfigura como un problema de política. (Dunn, 1994)

Es importante señalar que los problemas no deben ser conceptualizados ni formulados como la ausencia de una solución o la falta de un determinado bien o servicio, ya que una definición de este tipo induciría a elaborar respuestas que inevitablemente se orientarían a proveer lo que falta, cuando, en definitiva, la falta que se pretende satisfacer no es otra cosa que la manifestación (el efecto) de causas más profundas que constituyen la verdadera naturaleza del problema y que quedarían eclipsadas (o ignoradas) a través de esta equivocada definición del problema.

Las diferencias que existen en la caracterización y definición de los problemas de política, surgen de los diferentes supuestos que los distintos actores manejan acerca de las situaciones problemáticas que enfrentan.

### **Tipos de problema**

De acuerdo a Dunn (1992, 1994) y Guess y Farnham (2000), es posible clasificar los problemas de política en tres tipos diferentes:

- Problemas bien estructurados, caracterizados por la existencia de uno o pocos decisores, en donde las alternativas para solucionar el problema son limi-

tadas, con resultados que se conocen con certeza y cuyas probabilidades de ocurrencia son calculables.

- Problemas moderadamente estructurados, cuya principal diferencia con los anteriores está referida a que los resultados de las alternativas, así como las probabilidades de ocurrencia de las mismas, no son conocidos ni calculables.
- Problemas mal estructurados, caracterizados por la existencia de muchos decisores, con un conjunto amplio o ilimitado de alternativas, con actores sociales que tienen valores en conflicto, en donde los resultados de las alternativas identificadas no necesariamente se conocen con precisión y cuyas probabilidades de ocurrencia son desconocidas.

En el siguiente cuadro se sintetizan las características que presentan distintos tipos de problemas a los que las políticas públicas procuran dar solución.

### Cuadro N° I. Tipos de problemas.

ELEMENTOS	ESTRUCTURA DEL PROBLEMA		
	BIEN ESTRUCTURADOS	MODERADAMENTE ESTRUCTURADOS	MAL ESTRUCTURADOS
Decisores	Uno o pocos	Uno o pocos	Muchos
Alternativas	Limitadas	Limitadas	Ilimitadas
Valores	Consenso	Consenso	Conflicto
Resultados	Certeza	Incerteza	Desconocidos
Probabilidades	Calculables	Incalculables	Incalculables

*Fuente: elaboración propia, en base a Dunn, W. (1994).*

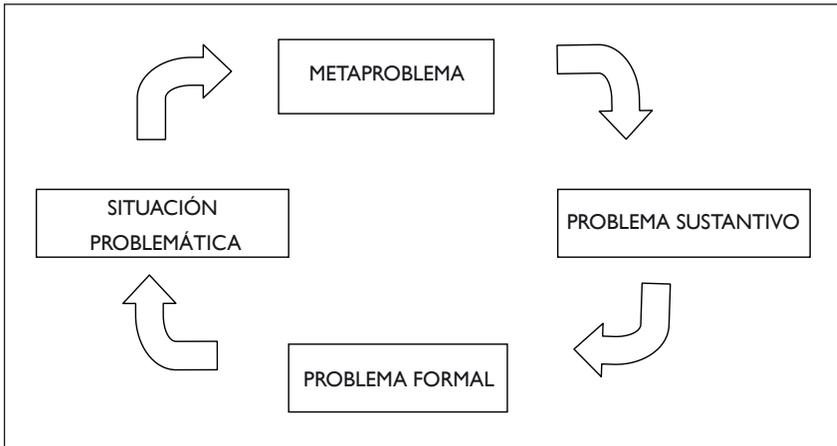
Los problemas de política raramente se encuentran encuadrados en uno solo de estos tipos, antes bien, su naturaleza los lleva compartir la característica de más de una tipología. No obstante, en ciertos problemas de política (los más complejos), tiende a primar la característica de los problemas moderadamente estructurados o mal estructurados. Es en relación con este tipo de problemas para los que es más necesario desarrollar el proceso de estructuración del problema.

Así, la dificultad no está en definir qué relación mantienen los componentes del problema entre sí, sino en identificar la naturaleza misma del problema. Debido a que no se aplica el principio de transitividad, por el cual si la solución A es preferible a la solución B, y la solución B es preferible a la solución C, entonces la solución A es preferible a la solución C, es imposible seleccionar una alternativa de política que sea preferible a todas las otras. Estos problemas tienen un ranking de preferencias por parte de los actores que se denomina intransitivo.

## Etapas del proceso de estructuración de problemas

Siguiendo a Dunn (1994), es posible señalar que el proceso de estructuración de problemas implica el desarrollo por parte del analista de tres etapas sucesivas, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico N° I. El proceso de estructuración de problemas.



Fuente: Dunn, W. (1994)

Partiendo de la situación problemática (aquello que percibimos directamente), el primer paso en el proceso de estructuración de los problemas es la identificación de lo que se denomina el metaproblema, es decir, el problema de segundo orden, que está compuesto por el conjunto de problemas de primer orden que afectan o tienen relación con la situación problemática bajo análisis. Los problemas de primer orden son aquellos que derivan de las situaciones problemáticas que afectan directamente a los individuos y que, en su formulación, carecen de una perspectiva integradora.

Es necesario puntualizar que aquí estamos hablando de dos niveles diferentes de problemas; y que la adecuada conceptualización de estos niveles es fundamental para evitar formular el problema equivocado, lo cual acontece al *confundir un elemento componente (problema individual) con la clase de la que forma parte (metaproblema)*.

El segundo paso planteado por Dunn está dado por la etapa de formulación del problema sustantivo, esto es, la definición del problema en sus términos básicos y generales. Aquí se trata de identificar si el problema es de carácter económico, político o social. La aceptación de cualquiera de estas conceptualizaciones implicará un abordaje diferenciado, que a su vez condicionará la formulación final del problema y como consecuencia de ello, las alternativas de solución disponibles. La definición del problema sustantivo se encuentra asociada al paradigma conceptual desde el cual

es realizado el análisis. Además, se busca en esta etapa aproximar la dimensión y los atributos principales del problema.

Finalmente, luego de la definición del problema sustantivo, es necesario realizar una explicación más detallada y específica, lo que se denomina construcción del problema formal. Formulación que nos permitirá comprender mejor la interacción que tienen los diferentes componentes del problema, así como la dinámica que presentan los mismos. Se busca, en esta etapa, lograr una definición operativa del problema que permita avanzar hacia la formulación de soluciones alternativas.

Lo que se pretende en esta etapa, es arribar a una definición que:

- Precise la naturaleza del problema con claridad
- Explique la dinámica del problema
- Sea de carácter operativo

Es importante señalar que en cualquiera de estas etapas (metaproblema, problema sustantivo y problema formal) existe el riesgo de realizar una inadecuada definición y caracterización del problema. Dicho en otros términos, se puede formular el problema equivocado y como consecuencia de ello, inducir la comisión de un error del tercer tipo (problema mal estructurado).

La ocurrencia de este tipo de errores (del tercer tipo, EIII) se debe a que se acepta que los límites del problema se encuentran claramente definidos, de modo que no habría diferencia entre el problema tal cual ha sido definido por el investigador y el problema real. Por esta razón, es necesario estimar adecuadamente los límites reales del problema que se pretende abordar.

## Los métodos de segundo orden

Existe una variedad de métodos y técnicas de análisis, denominados métodos de segundo orden, que permiten decodificar situaciones problemáticas y estructurar, a partir de ellas, problemas de primer grado.<sup>2</sup> Algunos de estos métodos buscan identificar los límites potenciales del metaproblema, en tanto que otros están orientados a analizar la naturaleza de los problemas.

En los párrafos siguientes, se realiza una descripción sintética de solamente dos de los métodos más comúnmente utilizados, coincidentes con los que fueron aplicados en la investigación que presentamos al inicio. Nos referimos a los métodos de “análisis de límites” y “análisis causal”.

---

<sup>2</sup> Para una detallada descripción de métodos disponibles para la estructuración de problemas ver William Dunn (1994).

## Análisis de límites

A través de este método se busca identificar los límites del metaproblema, mediante la representación que tienen del problema una amplia variedad de actores vinculados al mismo.

El procedimiento que se sigue es el siguiente:

- En primer lugar, se realiza un proceso denominado saturación de la muestra, a través del cual se identifican la mayor cantidad de actores posibles vinculados a la situación problemática en cuestión. La técnica empleada consiste en contactar un grupo inicial de actores y solicitar a cada uno de ellos la referencia de otros dos actores (uno que coincida con su punto de vista acerca de la situación y el otro que tenga una perspectiva divergente). Cuando los actores comienzan a repetirse, se ha llegado a un punto en el cual la muestra representativa se encuentra saturada. En una segunda instancia, se busca que cada uno de los actores identificados mediante el procedimiento antes señalado explicita la representación que tiene del problema. Dicho en otros términos, se busca que cada actor plantee las ideas, paradigmas, metáforas o definiciones operativas mediante las cuales interpreta el problema.
- En seguida se realiza una estimación de los límites del metaproblema, a través de un proceso por el cual se eliminan las representaciones repetidas, quedando un conjunto de visiones o interpretaciones (no repetidas) que conforman el conjunto de problemas de primer orden.

De este modo, se obtiene una definición de los límites del metaproblema analizado.

## Análisis causal

Con el método de Análisis Causal se busca identificar (de manera tentativa) las posibles causas de la situación problemática. Para ello se clasifican las mismas en tres tipos. Las causas posibles, son las que abarcan aquellos eventos o hechos que, aunque remotos, pueden contribuir a la ocurrencia de una situación problemática dada. Las causas probables, son aquellas que, sobre la base de la existencia de investigación científica o de experiencia directa, se cree tienen una influencia importante en la ocurrencia de situaciones identificadas como problemáticas. Finalmente, las causas accionables, son aquellas sobre las que es posible ejercer cierto control o desarrollar cierta acción tendiente a su modificación.

Es importante señalar que no hay manera segura de derivar efectos de causas, ni deducir causas a partir de efectos. Por esta razón, contar con una estructura conceptual de la situación problemática es un facilitador para la identificación de sus causas.

De este modo, el Análisis Causal permite identificar aquellas causas sobre las cuales se puede realizar algún tipo de acción de control o modificación (causas accionables y/o plausibles).

## Aplicación de la metodología propuesta al análisis de la problemática de las villas de emergencia, en la ciudad de Córdoba

En el marco del proyecto de investigación referido al comienzo de este artículo, se aplicaron las dos metodologías mencionadas en el apartado anterior, con el objetivo de llevar a cabo el proceso de estructuración del problema bajo análisis. En efecto, las metodologías aplicadas fueron el Análisis de Límites y el Análisis Causal. La primera de estas metodologías se utilizó para definir los límites del metaproblema, para lo cual se realizaron entrevistas a actores vinculados a la problemática estudiada. Entre los actores entrevistados se encontraron académicos, representantes políticos, representantes de organizaciones no gubernamentales que trabajan en cuestiones vinculadas al hábitat y la pobreza urbana, representantes de los habitantes de villas de emergencia, empresarios de la industria de la construcción y desarrollistas urbanos.

El conjunto de representaciones acerca de las causas y factores que los actores entrevistados identificaron como generadores del problema, fue luego analizado en función de la clasificación propuesta por la metodología del Análisis Causal. La aplicación de estas técnicas permitió definir tanto el “problema sustantivo”, como aquello que denominamos con anterioridad el “problema formal”.

A continuación, se presentan las definiciones del problema sustantivo y del problema formal a las que se arribó con la aplicación de las metodologías antes mencionadas.

### ¿Qué son las villas de emergencia?

En la investigación realizada se definieron a las villas de emergencia (VE) como asentamientos informales de carácter primariamente habitacionales, habitados por familias de escasos recursos, que no son propietarias de la tierra en la cual han edificado viviendas precarias. Asimismo, para ser consideradas villas de emergencia, tales asentamientos presentan las siguientes características: (a) carecen de un trazado urbano, dado por la apertura de calles que los enlace adecuadamente al tejido vial (vehicular y peatonal) del sector urbano en el que se localizan y de acuerdo a las normativas municipales vigentes; (b) carecen de redes de provisión de energía eléctrica con conexiones individuales por unidad de vivienda y según las normas de la empresa que presta el servicio; (c) carecen de redes de conexiones de agua potable, ejecutadas según normas de la empresa que presta el servicio.

Como se verá más adelante, a las “villas” se las denominó en sus orígenes “de emergencia” porque se suponía se trataba de una modalidad de alojamiento transitoria a la que recurrían familias pobres que habían migrado hacia los principales centros urbanos de Argentina. Sin embargo, tal transitoriedad no sucedió en muchos casos,

por lo cual hay villas que tienen cinco décadas de existencia y tres o más generaciones de habitantes.

La evolución del número de asentamientos y de la población en las VE de la ciudad de Córdoba durante las tres últimas décadas, puede observarse en el siguiente cuadro.

## Cuadro N° 2: Villas de emergencia: cantidad, población residente y relación porcentual con la población total de la ciudad de Córdoba, Argentina (1980 – 2007)

Fuente	Año	Cantidad de villas	Cantidad de población en villas	Cantidad de población de la ciudad	Población villas/Población ciudad (%)
Censo Nacional	1980	47	22.929	993.055	2,31
Censo Nacional	1991	74	35.793	1.179.372	3,03
Censo SEHAS *	1992	83	49.530	1.189.986	4,16
Censo Nacional/SEHAS	2001	158	103.650	1.284.582	8,07
Estudio SEHAS	2007	118	63.778	1.352.549	4,72

\* SEHAS = Servicio Habitacional y de Acción Social.

\*\* PICTOR = Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica Orientados en Red

Fuente: Informe PICTOR \*\* 20464.

## Definición del problema sustantivo y del problema formal

En esta etapa y continuando con el proceso de formulación del problema, se definió la perspectiva conceptual a partir de la cual se abordó la problemática bajo análisis; es decir, lo que hemos denominado en otra parte de este trabajo como el problema sustantivo, lo que permitió, en una etapa posterior, avanzar en la elaboración de una definición de carácter operativo del problema, en la que se refleja la naturaleza y la dinámica del mismo. En este sentido, el problema fue titulado:

*“Existencia y persistencia de las villas de emergencia (VE)  
en la Ciudad de Córdoba”*

El análisis planteado se inscribió en el llamado “enfoque participativo”, que toma en consideración las perspectivas que tienen los habitantes de las villas de emergencia sobre su propia situación. Se trató de una forma de aproximación a la problemática de carácter multidimensional, que contribuyó a precisar el contexto y a recolectar información dentro del entorno social, económico, político y cultural en el que se encuentra inserta la problemática bajo estudio.

Los abordajes planteados permitieron dar cuenta de la marcada heterogeneidad que presentan los habitantes de las VE, y permitieron incorporar analíticamente los factores que están en su origen y dinámica.

## La definición del problema sustantivo

Como se acaba de señalar, en la definición del problema sustantivo se buscó precisar cuál o cuáles son las perspectivas conceptuales que se consideran más apropiadas para elaborar una definición formal del problema bajo estudio.

El supuesto en el que se fundó esta etapa, estuvo referido al hecho de que la adopción de la perspectiva conceptual correcta permite realizar una adecuada interpretación de la naturaleza del problema bajo estudio; es decir, de las razones últimas que dan lugar a la existencia del mismo, así como de su dinámica. La dinámica del problema refiere a la forma en la cual los elementos constitutivos del problema se vinculan y se retroalimentan, potenciando los efectos individuales de dichos componentes y dando lugar a la emergencia de características del problema que surgen de dichas vinculaciones y que no son posibles derivarlas de la mera observación de los elementos individuales que lo componen.

En la medida en que el abordaje conceptual del problema sea correcto, se enfrentan menores probabilidades de cometer un error del tercer tipo (EIII), es decir, de proponer una definición incorrecta al problema analizado.

En función de los resultados obtenidos en la definición de los límites del metaproblema, se consideró pertinente plantear dos perspectivas conceptuales complementarias que, se estima, colaboraron en alcanzar una mejor comprensión de la naturaleza y de la dinámica del problema bajo análisis.

El abordaje del problema se plantó entonces desde las siguientes perspectivas (P):

- PI. La existencia y persistencia de las villas de emergencia es un problema de carácter sistémico.
  
- P2. La existencia y persistencia de las villas de emergencia es un problema de privación de derechos y capacidades de quienes habitan en ellas.

Veamos ahora las razones por las cuales se consideraron pertinentes estas perspectivas para el análisis del problema planteado.

## Las villas de emergencia como un problema de carácter sistémico

Plantear el problema de la existencia y persistencia de las VE como un problema de carácter sistémico implica la necesidad de precisar qué se entiende por sistema. En este sentido, se siguió la conceptualización de sistema planteada por Mario

Bunge (2006). De acuerdo con este autor, los postulados del sistemismo se resumen en los siguientes puntos:

1. Todo, sea concreto o abstracto, es un sistema o un componente, efectivo o potencial, de un sistema.
2. Los sistemas poseen características sistémicas (emergentes) de las cuales sus componentes carecen.
3. De lo anterior surge que todos los problemas deben ser abordados de un modo sistémico en lugar de sectorialmente.
4. La puesta a prueba de cualquier cosa, sea esta una idea, un método o un artefacto, supone la validez de otros elementos, los cuales son tomados como puntos de referencia de manera provisoria.

Un abordaje como el propuesto permite estudiar no solamente los componentes individuales del sistema, sino también la estructura o conjunto de relaciones que se registran entre los mismos.

Por otra parte, este enfoque permite tener en cuenta lo que se denominan propiedades emergentes, es decir, aquellas propiedades que caracterizan el grupo, pero que no son un elemento constitutivo de los individuos que integran dicho grupo, sino que son el producto de la interacción de los mismos.

La perspectiva sistémica permite tener en cuenta simultáneamente el todo y las partes. Es decir, en tanto se reconoce la capacidad de los individuos que integran el sistema de modificar las relaciones existentes entre los mismos y las condiciones de contexto en las cuales llevan a cabo sus acciones, se asume también que el contexto genera cierta presión sobre dichos individuos, limitando los grados de libertad con los cuales estos cuentan para llevar a cabo las acciones que consideran necesarias.

Un tercer elemento que caracteriza las ventajas de un abordaje como el planteado, se refiere a la posibilidad que brinda de articular una visión macronivel del problema que hace referencia a las causas últimas (o primeras) que dan lugar a la existencia de problema, con una visión micronivel del mismo que hace referencia a las causas más inmediatas del problema. Es decir, combinar lecturas bottom-up (de abajo hacia arriba) con lecturas top-down (de arriba hacia abajo), lo que permite capturar mejor la complejidad del fenómeno bajo estudio.

En una perspectiva sistémica acción (individual o colectiva), vínculo y contexto van juntos y ayudan a comprender mejor los hechos sociales.

En síntesis, cualquier explicación profunda de problemas de carácter social, exige descubrir los mecanismos sociales a través de los cuales dichos problemas emergen y se refuerzan, lo que implica realizar un análisis micronivel y macronivel; es decir, identificar el motivo de las acciones individuales que se encuentran constreñidas o estimuladas en parte por circunstancias de carácter macrosocial.

Por otra parte, es condición necesaria (aunque no suficiente) para que las políticas públicas a implementar sean exitosas, contar con una hipótesis correcta acerca de los mecanismos sociales a los que se pretende dar respuesta. La razón

es sencilla: si se pretende modificar una determinada situación social, es necesario contar con una adecuada comprensión de los mecanismos sociales que intervienen en dicha situación.

Finalmente, es posible señalar que los problemas sociales graves, como la marginación social y la pobreza (ambos vinculados al tema central de nuestro análisis), entre otros, son problemas sistémicos por definición, dada la enorme cantidad de factores de distinto tipo que intervienen en los mismos y la diversidad de vínculos que se registran entre éstos, razón por la cual un abordaje multifactorial es fundamental.

## Las villas de emergencia, un problema de privación de derechos y capacidades de sus habitantes

Los estudios más recientes acerca de la pobreza urbana, problemática dentro de la cual se encuentra inscripto el fenómeno de las villas de emergencia, abordan al mismo -y por extensión a los fenómenos asociados a ella- desde el enfoque denominado de Derechos y Capacidades, derivados de los análisis elaborados por el Premio Nóbel de Economía Amartya Sen, (2000), y dentro de esta perspectiva, de lo que se denomina “inserción precaria”. Según plantea Corredor Martínez (1998), este enfoque tiene la ventaja de considerar en forma explícita tanto la desigualdad de oportunidades como la desigualdad de ingresos.

Desde esta perspectiva, la existencia de las villas de emergencia debe concebirse como consecuencia de la carencia y privación de capacidades por parte de los individuos que las habitan; capacidades que están condicionadas por las características de las dotaciones iniciales que poseen los mismos y que en caso de que sean precarias, les impedirán el efectivo ejercicio de sus derechos, lo que se traduce finalmente en una baja calidad de vida.

Las dotaciones iniciales a las que se hace referencia en esta perspectiva, son los recursos con los que cuentan las personas para poner en acción sus capacidades. Estos recursos contemplan tanto bienes y servicios mercantiles como no mercantiles. Los primeros están más referidos al ámbito de lo privado y pueden ser objeto de intercambio, de tal forma que si se cuenta con un ingreso adecuado se puede acceder a ellos, adquiriendo el dominio sobre ese conjunto de bienes. Los bienes no mercantiles están más referidos al ámbito de lo público y, por su naturaleza, no pueden ser objeto de intercambio. La seguridad, la justicia, la libertad, la autonomía y el reconocimiento social son parte de los recursos no mercantiles con los que cuentan las personas.

Por otra parte, algunos de estos bienes tienen la característica de ser “bienes de mérito”, es decir, son bienes a los cuales todas las personas tienen derecho a acceder por la sola condición de tales. La satisfacción de estos no puede estar sujeta a la dinámica del crecimiento económico, ni depender de la contribución que el individuo realice por los mismos.

Por esta razón, los bienes de mérito son por definición universales y el Estado y la sociedad deben garantizar su provisión, puesto que quienes estén privados de ellos encuentran serias limitaciones para desarrollar sus capacidades.

Desde esta perspectiva, se sostiene que una inadecuada distribución de este tipo de bienes en perjuicio de ciertos individuos y grupos sociales, coloca a los mismos en una situación de desventaja respecto a los sectores más favorecidos. Esta situación, plantea la necesidad de que la sociedad cuente con una estructura básica que permita contrarrestar las deficiencias que provienen de la “arbitrariedad de las contingencias naturales y de la fortuna social”, como señala John Rawls (1971).

El acceso a los bienes de mérito se plantea como una condición básica que permite lograr un mínimo de equidad en las oportunidades a los habitantes de un territorio, para que puedan hacer un ejercicio real de sus capacidades; ejercicio este que depende no sólo de las características individuales de las personas, sino también de los arreglos sociales y de los ingresos que obtienen los individuos.

De este modo, las dotaciones y las capacidades plantean las condiciones de contorno que limitan el ejercicio efectivo de los derechos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) propios de un Estado de Derecho.

### La pobreza como “*inserción precaria*”

Vinculada a la perspectiva de las capacidades y los derechos, se encuentra el concepto de “*inserción precaria*”. Este concepto enfatiza que la pobreza no es una situación determinada en forma exclusiva por la insuficiencia de ingresos, ni es solamente un problema de exclusión social. De acuerdo a esta perspectiva, la pobreza es, además, el resultado de una inserción precaria en las dinámicas económica, social y política, que impide que quienes se encuentran en una situación de pobreza se beneficien del valor que contribuyen a generar socialmente.

Esta inserción precaria ocurre como consecuencia de la carencia de dotaciones iniciales, que tienen los habitantes de las villas de emergencia.

De este modo, las VE son la expresión de un escaso desarrollo de capacidades y derechos que tiene su origen en las dificultades que enfrenta la sociedad y el Estado para permitirles a todas las personas un igual acceso a las oportunidades y en ofrecer condiciones adecuadas para aprovecharlas. La carencia de dotaciones iniciales y la ausencia de condiciones para poder garantizar el ejercicio efectivo de los derechos, inhiben el desarrollo de las capacidades y conducen a una inserción precaria de importantes sectores de la población.

Las dotaciones iniciales hacen referencia al patrimonio económico y social y el capital humano con que cuentan las personas, en un momento determinado del tiempo. Las dotaciones iniciales incluyen los bienes y servicios mercantiles y no mercantiles, tangibles e intangibles. Los bienes mercantiles son: alimentación, vestuario, vivienda, seguridad ambiental, salud, educación, servicios básicos, transporte y recreación. Están referidos al ámbito de lo privado y pueden ser objeto de intercambio.

Las personas pueden acceder a estos bienes y servicios si cuentan con el ingreso necesario (Corredor Martínez, 1998).

Los bienes no mercantiles están referidos al ámbito de lo público, al espacio social. No pueden adquirirse mediante el ingreso y son entre otros: el sentido de pertenencia, la seguridad, la justicia, la libertad, la identidad, la autonomía, el reconocimiento social y el medio ambiente (Corredor Martínez, 1998).

Esa carencia de dotaciones iniciales se traduce en una situación en la cual la persona pobre se muestra incapaz de satisfacer sus necesidades vitales, no sólo en términos de sobrevivencia física (alimentación, salud, vivienda) sino también en términos de su desarrollo como persona: participación en los procesos culturales, sociales y políticos; identidad; autoestima; sentido de pertenencia; acceso a la formación y a la información.

La pobreza se presenta entonces como un círculo vicioso en el que se es pobre dado que se carece de unas dotaciones iniciales mínimas, con lo cual el desarrollo de capacidades humanas es muy bajo y las personas encuentran dificultades para ejercer sus derechos. A su vez, la ausencia de un verdadero ejercicio de los derechos dificulta la potenciación de las capacidades en las personas, con lo cual se perpetúa la situación de pobreza. (Corredor Martínez, 1998)

La situación de precariedad de activos físicos y humanos que enfrentan los pobres los hace vulnerables, es decir, los expone permanente al riesgo que generan las condiciones del entorno. Entre las principales carencias que propician la vulnerabilidad se destacan: la dependencia económica, la inexistencia de derechos de propiedad sobre la vivienda, el riesgo ambiental, la malnutrición, la falta de educación y las deficientes condiciones de salud (Corredor Martínez, 1998).

Por otra parte, la pobreza vista en su dimensión relacional exige considerar el fenómeno de aislamiento social que sufren los pobres, lo cual contribuye para que esa inserción precaria se agudice de manera progresiva.

La vinculación de la problemática que estamos analizando -privación de las capacidades básicas y de los derechos- surge claramente de las entrevistas realizadas. En éstas, además de la escasez de ingreso como factor relevante, aparecen expresados factores vinculados a cuestiones educativas, de integración social y de inseguridad ciudadana, entre otras.

Si bien la falta de renta predispone a llevar una vida pobre y en muchos casos a vivir en una villa de emergencia, la importancia del enfoque basado en los derechos y capacidades se basa en las siguientes razones:

- El enfoque de los derechos y las capacidades centra la atención en las privaciones que son intrínsecamente importantes, a diferencia de la renta que centra la atención en lo que es instrumentalmente importante.
- Hay otros factores que influyen en la privación de los derechos y capacidades además de la falta de renta (como se señala más arriba).
- La relación instrumental entre la falta de renta y la falta de capacidades varía entre familias e inclusive entre individuos.

Para comprender mejor esta perspectiva, es conveniente tener en cuenta los siguientes elementos:

- a. La relación entre la renta (ingresos monetarios) de una persona y la capacidad que obtiene de dicho ingreso varía en función de la edad de la persona, del sexo, del lugar y de otros factores sobre los cuales un individuo tiene poco o nulo control.
- b. La falta de ingresos monetarios y la dificultad para que dichos ingresos expandan la capacidad de los individuos se encuentran racionadas. Las desventajas asociadas a la edad, la incapacidad o la enfermedad reducen las posibilidades de una persona de percibir una renta, pero al mismo tiempo, hacen más difícil convertir esa renta en capacidad, dado que una persona de edad avanzada o enferma puede requerir de un mayor ingreso para lograr cubrir sus necesidades básicas. Esto implica que lo que se podría denominar pobreza real puede ser mayor de lo que sugeriría la sola consideración del ingreso escaso.

En definitiva, una perspectiva como la propuesta permite comprender mejor la naturaleza y las causas del problema analizado, trasladando la atención de los medios (en nuestro caso, el ingreso percibido) hacia los fines que los individuos tienen razones para perseguir.

Desde esta perspectiva, aunque es importante distinguir la diferencia que hay entre la conceptualización de la pobreza derivada de “la falta de ingresos” de la conceptualización de la pobreza como “falta de capacidades”, ambos factores se encuentran relacionados. En la medida que un ingreso insuficiente limita las capacidades de los individuos para generar una mayor renta, un aumento en sus capacidades tendería a aumentar las posibilidades de ser más productivos y percibir un mayor ingreso.

Esta última conexión aparece como más importante para superar situaciones de pobreza y marginalidad. Una mejora en la educación y en la asistencia sanitaria no sólo tendría como efecto una mejora directa en la calidad de vida, sino también generarían mejores posibilidades para obtener un mayor ingreso y de este modo liberarse de la pobreza derivada de la falta de renta.

Desde esta perspectiva, el problema de la pobreza y de la existencia y persistencia de las villas de emergencia trasciende la justicia individual y representa también un problema de eficiencia que afecta a toda la sociedad, al privarse a esta del aporte de las capacidades y potencialidades de esas personas. Amartya Sen hace explícita la interdependencia entre equidad y eficiencia y entre valores e instituciones, al señalar: “Si, por ejemplo, se le niegan a muchas personas las oportunidades sociales de la educación básica debido a la falta de acceso a escuelas o si carecen de derechos económicos básicos debido a desigualdades masivas en la propiedad ... los resultados no se limitarán únicamente a la existencia de esa desigualdad, sino que abarcarán también otros efectos limitantes, vinculados a la naturaleza de la expansión económica, el florecimiento de desarrollos políticos y culturales e inclusive las esperadas reducciones en las tasas de mortalidad y fertilidad – que se verían to-

das alteradas debido a la existencia de desigualdades en materia de oportunidades educativas o económicas” (Sen, 2002:12).

## Definición del problema

A continuación, se presenta la definición del problema a la que se arribó en el desarrollo del proyecto de investigación, a partir de la aplicación del método de Análisis Causal. El problema fue definido como “existencia y persistencia de las villas de emergencia en la ciudad de Córdoba”. Para arribar a esta definición se realizó un análisis de las causas, tanto remotas como inmediatas, que dieron lugar a la emergencia y evolución del problema, así como a la forma en la cual esas causas se vinculan entre sí, potenciando el problema analizado. Seguidamente se presenta de modo sintético el análisis causal efectuado.

## Dinámica de las causas posibles

Los procesos de mecanización rural e industrialización que tuvieron lugar a lo largo de la década de los años 50 y 60 en Argentina, enmarcados en el auge de las propuestas económicas desarrollistas impulsadas en dicha época, pusieron en marcha un fenómeno de migraciones continuas de zonas rurales hacia zonas urbanas que, con diferente intensidad, se registró en los principales centros urbanos de nuestro país.

Independientemente de la falta de estadísticas confiables sobre estos fenómenos, para el caso de la ciudad de Córdoba, un estudio realizado en la Universidad Nacional de Córdoba (Peralta, 2001) señala que este proceso de inmigración creciente habría alcanzado su pico máximo hacia fines de los años 60 y principios de los 70, para luego disminuir rápidamente. De acuerdo a este estudio, esta tendencia a la reducción en la inmigración se habría revertido (levemente) entre los años 1983-1986, para intensificarse posteriormente, arrojando como resultado que en el período 1978-2001, la ciudad habría expulsado algo más de 96.000 habitantes.

El importante aporte inmigratorio que recibió la ciudad durante las décadas del 50 y el 60, trajo como consecuencia el surgimiento, entre otros problemas, de aquellos vinculados a la dificultad por parte de dichos migrantes para acceder a suelo y vivienda. Estas dificultades dieron lugar al surgimiento de los primeros asentamientos precarios que fueron denominados “villas de emergencia”; nombre que reflejaba el carácter transitorio que se pensaba tendrían este tipo de asentamientos, asumiendo que se constituirían en una etapa intermedia entre el arribo al centro urbano y la incorporación al mismo en condiciones de mayor formalidad, derivadas de la obtención de un ingreso monetario estable, en alguno de los sectores económicos en expansión.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> En dicho período, los sectores que motorizaron el crecimiento de la economía provincial fueron la energía, la construcción y la producción de autos y camiones, a partir de la radicación en Córdoba del Grupo Fiat en 1954 y

Paralelamente a este proceso, las dificultades que enfrentó el Estado para garantizar la igualdad de oportunidades (políticas públicas de vivienda de alto costo y no dirigidas al sector, entre otras), llevaron a que conjuntamente con los procesos de concentración económica y fragmentación social que tuvieron lugar desde 1955, pero en forma más evidente desde la década del 70 en adelante, y los marcados ciclos de la economía nacional,<sup>4</sup> con recurrentes crisis y una creciente inestabilidad económica desde los años 70 en adelante, se produjera una caída del ingreso per cápita y un aumento de la pobreza vinculada a la precarización laboral y al incremento del desempleo. Estos factores ocurrieron a partir de la segunda mitad de los años 90, poniendo dificultades adicionales al acceso a la vivienda por parte de los hogares que con menor poder adquisitivo.

La tasa de desempleo urbano estuvo estrechamente relacionada a las variaciones de la tasa de actividad económica.<sup>5</sup> Fue por esta razón que, al incrementarse la tasa de actividad a lo largo de los años 90, a pesar de que la economía creció a tasas elevadas, se registrara una insuficiente absorción de la mano de obra, generando un aumento en el desempleo urbano.

En términos históricos, el desempleo a nivel nacional aumentó desde un 5% a principio de los años 80, a valores superiores al 7% durante la hiperinflación. La política de reforma estructural de la economía iniciada en los 90 y “el efecto Tequila”, llevaron la tasa de desempleo a valores superiores al 17% de la fuerza de trabajo urbana, para descender luego al 14% en el período 1997 - 1999, y volver a crecer luego como consecuencia de la recesión económica, por encima del 17%.

Las fluctuaciones antes señaladas dieron lugar a que las variaciones registradas en el salario real durante al último cuarto del siglo XX, fueran muy marcadas. El salario real alcanzó el máximo en 1974, luego de más de una década de crecimiento, para sufrir luego caídas del 14% en 1975 y del 36% en 1976. Se registró luego una recuperación del mismo, hasta alcanzar en 1980 un nivel cercano al que tuviera en 1975, descendiendo luego hasta llegar en 1986 a valores inferiores en un 7% a los valores del año 1980. La hiperinflación y la recesión de fines de los años 80 y principios de los 90 llevaron el valor real del salario al mínimo, representado por un valor 37% por debajo del nivel del año 1980. La recuperación económica y la estabilidad de precios registradas a partir de la implementación del Pan de Convertibilidad, llevaron a que el

---

de Industrias Kaiser Argentina (IKA) en 1955, que se sumaron a las actividades que ya llevaba a cabo las Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME), que se encontraban operando en Córdoba desde el año 1952.

<sup>4</sup> La economía argentina registra un comportamiento fuertemente cíclico a lo largo del siglo XX. Las principales crisis económicas ocurridas se dieron en los años 1929/30, 1952, 1975, 1980/81, 1989/90 y 1998-2002.

<sup>5</sup> La tasa de actividad (entendida como la relación entre las personas que tienen trabajo o lo buscan activamente, y la población total) tendió a reducirse a lo largo de los años 70, manteniéndose relativamente estable hasta inicio de los 90, para luego ascender a más del 42% en 1997.

salario real fluctuara desde entonces y hasta el año 2000 entre un 20% y un 25% por debajo del nivel alcanzado en los años '80.

Las variaciones en el salario real y el desempleo que se registraron sobre todo a partir del año 1993, impactaron en el nivel de pobreza urbana dando lugar al surgimiento de los denominados “nuevos pobres”, expresión que se utilizó para hacer referencia a la población que hasta ese momento tenía una inserción laboral estable, buen nivel educativo y aspiraciones de movilidad social ascendente, pero que había pasado a encontrarse por debajo de la línea de pobreza. Este grupo de individuos y familias, muchos de los cuales formaron parte de los procesos de migración internos de la ciudad, desde barrios donde alquilaban o compartían vivienda hacia asentamientos irregulares y no formales, enfrentaron desde los años 80 crecientes problemas para acceder a suelo urbano y vivienda.

Por otra parte, la inestabilidad económica que, como se señaló más arriba, tuvo lugar durante la segunda mitad de la década de los años 70 y toda la década de los años 80, dio lugar a una marcada desigualdad de oportunidades, lo que profundizó el proceso de desempleo y precarización laboral registrado en dicho período. Esta situación, conjuntamente al escaso financiamiento de microemprendimientos y las dificultades para el autoempleo, dio lugar a puestos de trabajo caracterizados por ingresos bajos e inestables, lo que reforzó la dificultad de estos sectores para acceder a la vivienda en dicho período.

Paralelamente a este proceso, el desempleo y las dificultades para generar una instancia de autoempleo potenciaron la fragmentación de los hogares de los habitantes de las villas de emergencia, con el consiguiente aumento de hogares monoparentales femeninos y el crecimiento del alcoholismo, la violencia doméstica y la presencia de actividades delictivas, de consumo y tráfico de drogas. Estos factores se potenciaron mutuamente, en un proceso de retroalimentación, incidiendo negativamente en las capacidades de quienes se encontraban inmersos en el mismo para desarrollarse, integrarse socialmente y generar ingresos.

## Dinámica de las causas plausibles

Paralelamente al proceso que se acaba de describir, otro conjunto de causas se desarrolló de manera autónoma, interactuando con el mencionado proceso.

La propia dinámica de crecimiento urbano, dentro del esquema socio económico señalado, caracterizada por la escasez de suelo urbanizado y accesible a estos sectores, dio lugar a un incremento en el precio del suelo que, conjuntamente con la falta de acceso a créditos de largo plazo, potenció la dificultad de los sectores de menores ingresos para acceder a suelo y vivienda, lo cual terminó por promover la ocupación ilegal de tierras.

Este proceso de ocupación ilegal del suelo urbano, se vio a su vez facilitado por la interacción de los afectados con una cultura política caracterizada por una fuerte propensión al clientelismo político. Cultura que se podría definir como “del subsidio”, potenciada a su vez por el deterioro de los códigos de valores de los jóvenes que

habitan las villas de emergencia y una actitud especulativa de ciertos individuos, que en algunos casos tendieron a ocupar ilegalmente suelo urbano como una estrategia conducente a la obtención de una vivienda provista por el Estado.

## Dinámica de las causas accionables

Las dos grandes dinámicas señaladas anteriormente (los dos flujos migratorios) interactuaron con un tercer conjunto de factores.

La discriminación y estigmatización de los habitantes de las villas de emergencia por parte de otros sectores sociales a la que dieron lugar estos procesos, conjuntamente con políticas públicas de carácter asistencialista, que llevaron a una pérdida de la iniciativa por parte de sus habitantes, tendieron a interactuar con el escaso nivel de integración física que han tenido estos asentamientos con el entorno urbano en el cual se encuentran insertos.

Todo ello dio lugar a su creciente marginalización por parte de un sector de la sociedad y a una marcada automarginación de los habitantes de las VE, que dificultó aún más su integración social. Esto, conjuntamente con la existencia de pocos espacios que promuevan una actitud de superación personal, llevó a una preferencia de estos habitantes por continuar viviendo en dichos asentamientos. Esta tendencia a permanecer en “la villa” y a preferir su urbanización en vez de su relocalización, se vio fortalecida por la proximidad al trabajo (changas), a la salud y a la educación, conjuntamente con evitar el costo de mantenimiento del pago de servicios e impuestos de una vivienda formal.

Es importante señalar que el proceso de marginación y automarginación social, así como de deterioro psico-físico-social al que se acaba de hacer mención, se encontró potenciado por la tendencia a la fragmentación de los hogares, el bajo acceso a los servicios de salud y educación y el bajo nivel de instrucción que esta situación genera, así como la dificultad de acceso al empleo. A estos factores se suman otras características no exclusivas de este sector como la presencia de actividades delictivas y el consumo de droga y alcohol, que se mencionaron en la primera parte de este análisis.

La dinámica a través de la cual se relacionan estos factores, lleva a que el bajo nivel educativo de los habitantes de las villas de emergencia segregue a los mismos del mercado de trabajo, por el bajo nivel de preparación que tienen; y que solamente tengan acceso a empleos informales y mal remunerados, lo que les impide afrontar los costos de adquisición y mantenimiento de una vivienda formal.

---

\* Tamara Ortega Uribe: Socióloga, Universidad de Valparaíso. Encargada de Transparencia y Comunidades en Ciudad Viva. <tamara@ciudadviva.cl>

\*\* Tomás Marín Troncoso, Sociólogo, Universidad de Chile. Diplomado en Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile. Co- Director Ejecutivo, área de Investigación y Comunicaciones. Ciudad Viva. <tmarint@gmail.com>

Paralelamente a este proceso, las normativas de fraccionamiento y uso del suelo limitaron durante muchos años la posibilidad de producir loteos económicos (situación esta que se revirtió parcialmente en el año 2003), lo que restringió la oferta de lotes destinados a la autoconstrucción. Este fenómeno, sumado a la inexistencia de un banco público de tierras, generó un marco de fuertes restricciones para que estos sectores accedieran a la propiedad formal del suelo, dificultando el mejoramiento de las VE.

En suma, es posible señalar que estos asentamientos son el resultado de la convergencia de las dificultades enfrentadas por muchos de los migrantes de las décadas de los años 50 y 60 para acceder al suelo y las vivienda, de los nuevos pobres que surgieron en la década de los años 90 (muchos de los cuales migraron hacia “las villas”), de la disponibilidad de suelo factible de ser utilizado para localización de asentamientos villeros y de la dificultad de acceso por parte de estas personas a la propiedad del suelo urbano.

Las villas de emergencia tendieron a persistir a lo largo del tiempo, como consecuencia de su no incorporación formal al sistema de planificación de la ciudad, y a los procesos de deterioro psico-físico-social que, como se señaló más arriba, impactaron negativamente en la cultura del trabajo de estas personas y en la guetificación de los mismos.

## Análisis estructural de causas accionables

La aplicación de la metodología antes expuesta posibilitó que, con relación a la problemática de las VE en la ciudad de Córdoba, identificásemos un conjunto de causas accionables, es decir, causas sobre las cuales los tomadores de decisión tienen distinto grado de gobernabilidad y a las cuales deberían estar orientadas las políticas y estrategias que se implementen.

En efecto, el proceso de estructuración de problemas permitió identificar nueve “causas accionables” principales en relación al problema sustantivo, las que conforman un sistema conceptual desde el cual debe abordarse el problema sustantivo mencionado.

Las causas accionables identificadas son las siguientes:

- C<sub>1</sub> Déficit de dotación inicial y deterioro psicofísico: Con qué cuenta (material y simbólico) un individuo, en un momento determinado (nacimiento), vivienda/psicosocial/características familiares/violencia.
- C<sub>2</sub> Falta de oportunidades de desarrollo de capacidades y déficit de desempeño.
- C<sub>3</sub> Falta de acceso a derechos: humanos, económicos sociales, culturales y ambientales.
- C<sub>4</sub> Discriminación – estigmatización por parte de otros grupos sociales.
- C<sub>5</sub> Alto nivel de desempleo – subempleo – precariedad.
- C<sub>6</sub> Bajos ingresos.
- C<sub>7</sub> Inexistencia de suelo urbano urbanizado o urbanizable y de vivienda accesible para este sector.

- C<sub>8</sub> Inadecuación de la normativa urbana y corpus legal vigente.
- C<sub>9</sub> Déficit de capacidad de gestión estatal para superar los problemas de la ciudad; políticas asistencialistas y clientelares, políticas públicas desarticuladas.

A fin de establecer el grado de importancia relativa de las mismas, se utilizó la metodología denominada *Análisis Estructural* (Dunn, 1994 y 2001a). Esta metodología permite estimar el nivel de relación que mantienen entre sí los elementos (causas) componentes de un determinado problema e inferir, a partir de dicha relación, el grado de motricidad o dependencia que dichos elementos (causas) tienen respecto del problema analizado.

Para poder establecer estas relaciones, se estimó la influencia que cada una de las causas accionables del problema tiene sobre las otras (lo que se denomina grado de motricidad) y el peso que tiene el conjunto causas (entendido como sistema) sobre cada una de las causas tomadas en forma individual (lo que se denomina grado de dependencia).

El grado relativo de motricidad y dependencia que mantienen entre sí las causas analizadas (o los elementos constitutivos del problema), se puede representar en un plano cartesiano, dando lugar a una clasificación de dichas causas o variables en cuatro zonas:

- *Variables (causas) que se encuentran en la zona motriz.* Son variables muy motrices y poco dependientes, que condicionan el resto del sistema. Aquí se localizan las causas o variables que afectan intensamente al problema y que son poco afectadas por las otras causas o variables.
- *Variables (causas) que se encuentran en la zona interdependiente.* Estas variables son a la vez muy motrices y muy dependientes, y son inestables por naturaleza. Cualquier acción sobre ellas repercutirá sobre las otras y tendrá un efecto que amplificará el impulso inicial. Al implementar acciones sobre las mismas será posible poner en marcha un proceso de carácter circular, por el cual el sistema las afectará y a su vez será afectado por ellas.
- *Variables (causas) que se encuentran en la zona dependiente.* La evolución de estas variables se explica por las variables ubicadas en los sectores motriz e interdependiente. Es decir, que las acciones que se implementen para estas causas tendrán un bajo impacto en el problema en su conjunto (sistema). Son variables o causas en los cuales si no se plantean acciones específicas sobre las mismas se verán resueltas por un efecto de arrastre cuando se implementen acciones sobre las otras variables.
- *Variables que se encuentran en la zona independiente.* Son aquellas variables poco motrices y poco dependientes (se sitúan próximas al origen de los ejes coordenados). Estas variables constituyen tendencias fuertes o factores relativamente autónomos, pero no son determinantes a futuro. Pueden ser excluidas del análisis porque la intervención sobre ellas brindará resultados poco relevantes en comparación con la acción sobre otras variables o causas.

La relación entre las causas (variables) constitutivas del problema se calificó en función de la intensidad de la influencia que tienen entre sí. Al elaborar la Matriz de Análisis Estructural, se otorgó una puntuación de:

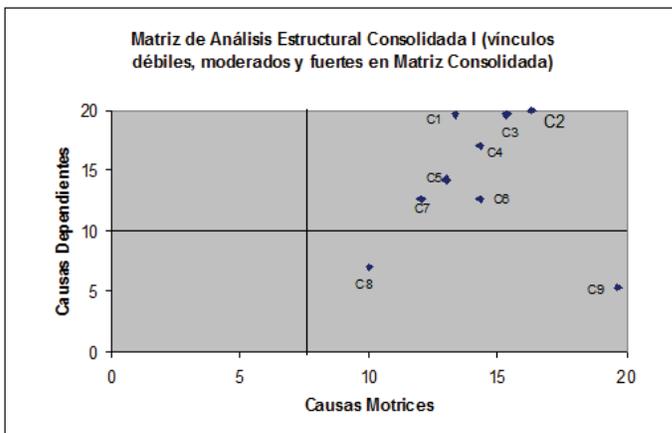
- 0 (cero) puntos a la relación entre causas, si dicha relación se consideró nula.
- 1 (un) punto a la relación entre causas, si dicha relación se consideró débil.
- 2 (dos) puntos a la relación entre causas, si dicha relación se consideró moderada.
- 3 (tres) puntos a la relación entre causas, si dicha relación se consideró fuerte.

La introducción de estos valores en la Matriz de Análisis Estructural permitió (como se señala más arriba) identificar el grado de motricidad y/o dependencia que cada una de las causas accionables analizadas presenta con respecto al problema estudiado.

De la aplicación de esta metodología se concluye que las acciones tendientes a materializar una “estrategia integral de desarrollo e inclusión social y urbana, tendiente a incidir en políticas gubernamentales que puedan dar respuesta al problema socio-habitacional de los sectores de villas de emergencia de la ciudad de Córdoba teniendo en cuenta los valores y pautas de la población”, deberían orientarse a abordar principalmente las causas accionables del problema que se encuentran ubicadas en la zona motriz y en la zona interdependiente.

En el siguiente gráfico se sintetizan las conclusiones a las que se arribó mediante la aplicación del Análisis Estructural al problema estudiado.

## Gráfico N° 2



*Fuente: elaboración propia.*

En el gráfico se observa que la totalidad de las causas accionables identificadas (C1 a C9), se encuentran ubicadas en la zona motriz y en la zona interdependiente del gráfico, lo que permite inferir el elevado grado de relación que tienen dichas

causas entre sí, dando lugar a un sistema de causas que podríamos definir como compacto (en oposición a un sistema de carácter más difuso, en el cual las variables constitutivas del mismo se encontrarían dispersas en las cuatro zonas o cuadrantes).

Lo compacto de este sistema, podría ser una de las razones por las cuales las políticas y acciones de carácter sectorial implementadas en el pasado no han podido revertir o solucionar el problema analizado, lo que estaría señalando la necesidad de proponer un abordaje integral y articulado para su solución o su mitigación.

A partir del análisis de los resultados obtenidos se identificaron cuatro niveles de intervención posibles:

Un primer nivel de intervención, orientado a abordar las causas C7, C8 y C9. Estas causas se caracterizan por tener un elevado nivel de motricidad y un bajo nivel de dependencia. Es decir, se considera conveniente, en un primer lugar, poner en marcha acciones destinadas (i) a proveer suelo urbano urbanizado o urbanizable y vivienda accesible para los habitantes de villas de emergencia, (ii) adecuar las normativas urbanas y la legislación correspondiente, y (iii) reducir -o eliminar- los déficit en la capacidad de gestión estatal, especialmente en lo referido a la desarticulación existente entre las políticas, así como el carácter asistencialista y clientelar que tienen las mismas.

En este primer grupo o nivel, es necesario resaltar el peso o la significación que tiene la capacidad de gestión estatal para superar los problemas de la población bajo estudio

Un segundo nivel de intervención, orientado a abordar las causas C2 y C3, las que están caracterizadas por elevados niveles de motricidad y dependencia. Al respecto, se deberían proponer acciones orientadas a corregir tanto (i) la falta de oportunidades de desarrollo de capacidades y déficit de desempeño de los habitantes de las villas de emergencia, como (ii) la falta de acceso a derechos (humanos, económicos sociales, culturales y ambientales).

Un tercer nivel de intervención, debería estar orientado a abordar las causas C5 y C6, las que presentan niveles de motricidad y dependencia elevados, pero menores que los registrados por las causas C2 y C3. En este caso, las acciones a implementar deberían buscar reducir el (i) elevado nivel de desempleo que hay entre los habitantes de las villas de emergencia y (ii) buscar elevar el nivel de ingreso de los mismos.

Finalmente, un cuarto nivel de intervención, integrado por las causas C1 y C4, que tienen altos niveles de dependencia y motricidad. En este caso, las acciones debería orientarse a (i) corregir los déficits de dotación inicial que tienen los habitantes de las villas de emergencia y el deterioro psicofísico que ellos presentan, y (ii) superar la discriminación y estigmatización de dichos habitantes por parte de otros grupos de la sociedad.

Cabe señalar que los cuatro niveles de intervención a los que se ha hecho referencia no implican prioridades, ya que son necesarias acciones concurrentes sobre todas las causas accionables que han sido identificadas. Sin embargo, la secuencia sería adecuada para el desarrollo de una estrategia general de intervención, efectuando un ordenamiento temporal de programas que permita obtener el máximo beneficio posible con las acciones implementadas.

## Propuestas de política y programas de intervención

Con base en los resultados del estudio presentado en este artículo, como así también en otros componentes del proyecto de investigación que estuvieron a cargo de colegas pertenecientes a otras instituciones<sup>6</sup>, se elaboró una propuesta de política integral para abordar la problemática del desarrollo social y el hábitat de las villas de emergencia de la ciudad de Córdoba.

Los objetivos generales de esta política se derivan de los análisis realizados y son los siguientes:

- Fortalecer la capacidad del Estado en sus diversos niveles, para producir soluciones integrales y coordinadas al problema socio-habitacional de la población de las VE.
- Promover el desarrollo humano y social de la población de las VE, a través del incremento de la dotación inicial en el campo del hábitat y las oportunidades de mejor empleo e ingreso.
- Generar oportunidades de desarrollo de capacidades individuales y grupales, vía la participación de la población de las VE en el proceso de gestión y ejecución de las soluciones habitacionales.
- Prevenir, desde la perspectiva urbano-habitacional y de generación de empleo-ingreso la extensión y/o repetición del problema abordado.
- Promover la integración social y urbana de la población de las VE.

De estos objetivos generales se derivan los programas de intervención mediante los cuales se propone dar solución a los problemas analizados en este artículo, actuando principalmente sobre las causas accionables que fueron identificadas en el curso de la investigación. Hacer referencia a cada uno de los programas que se formularon excede los objetivos del presente texto. Sólo a los fines de informar al lector sobre el carácter integral de la política propuesta, se enuncian seguidamente las denominaciones de los seis programas propuestos para ser ejecutados.

- Programa de fortalecimiento de las capacidades estatales para la gestión de políticas socio-habitacionales.
- Programa de capacitación, promoción y fortalecimiento de las organizaciones de las villas de emergencia.
- Programa participativo de acceso legal y estable al suelo urbanizado, servicios y vivienda adecuada.

---

<sup>6</sup> Se hace referencia a los siguientes estudios que estuvieron a cargo de colegas del Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS) y de la Universidad Católica de Córdoba (UCC): (a) sobre la evolución de los asentamientos, (b) sobre las características urbano-habitacionales de las villas y su relación con la ciudad, (c) sobre las características demográficas de la población y sus expectativas con relación al hábitat y la organización vecinal.

- Programa de generación de trabajo remunerado para población desempleada o subempleada de las villas de emergencia.
- Programa preventivo de asistencia, promoción social y solución habitacional para la población en situación de vulnerabilidad habitacional.
- Programa de visibilidad y comunicación de la política socio-habitacional.

## Reflexiones finales

En el proceso de formulación de una política pública es fundamental llevar a cabo una adecuada identificación de los problemas, como instancia previa necesaria a la formulación de políticas, programas y proyectos tendientes a la solución de los mismos. Para poder abordar y solucionar situaciones problemáticas, es necesario pasar de la percepción difusa que se tiene de ésta a una caracterización precisa de la naturaleza y el alcance de los factores que las generan. En la primera parte de este artículo se presentó una propuesta metodológica, que desarrolló el equipo de investigación, para analizar la problemática socio-habitacional de la población que reside en las villas de emergencia en la ciudad de Córdoba. Dicha metodología se basó en la integración de las técnicas denominadas *Análisis de Límites* y *Análisis Causal*. La primera de ellas permitió definir los límites del metaproblema, con base en entrevistas a actores vinculados a la problemática del hábitat popular y las políticas de vivienda. El conjunto de representaciones recabadas acerca de las causas y factores que los actores entrevistados identificaron como generadores del problema, fue luego analizado en función de la clasificación propuesta por la metodología del *Análisis Causal*. Con los resultados obtenidos se plantearon luego dos perspectivas complementarias para comprender el problema estudiado: (i) que la existencia y persistencia de las villas de emergencia es un problema de carácter sistémico i (ii) que la existencia y persistencia de las villas de emergencia es un problema de privación de derechos y capacidades de quienes habitan en ellas. Luego se realizó un análisis estructural de causas accionables, lo que permitió, finalmente, junto con otros insumos provistos por el proyecto de investigación, recomendar intervenciones que contribuirían a superarlas.

Las políticas socio-habitacionales en Argentina tienen una larga tradición, entendidas como “políticas de vivienda”. Tales políticas adoptan programáticamente la forma de operatorias de construcción de complejos habitacionales destinados a población socialmente vulnerable, en la mayoría de los casos habitantes de villas de emergencia.

Creemos que la metodología presentada contribuye a comprender que el problema a superar no es “la falta de vivienda adecuada”, preconcepto del cual parten generalmente las políticas estatales que se ocupan de estos temas, motivo por el cual la solución es la ejecución de planes de vivienda económica.

La existencia y persistencia de villas de emergencia en la ciudad de Córdoba es el problema emergente de un complejo sistema de factores. Una parte de tales factores son “causas accionables”, vale decir causas que pueden superadas mediante intervenciones de actores locales. Esas intervenciones, como se ha intentado mostrar en este artículo, refieren a diversos campos de política pública que exceden la sola

ejecución de programas de vivienda. Tal es caso de las acciones orientadas a: (a) mejorar la dotación inicial y las oportunidades de empleo e ingreso de la población de las villas; (b) generar oportunidades de desarrollo de capacidades individuales y grupales, vía la participación de los beneficiarios en la gestión y ejecución de los programas; (c) promover la integración social y urbana de las villas; y (d) fortalecer la capacidad del Estado, en sus diversos niveles, para producir soluciones integrales y coordinadas al problema socio-habitacional de la población de villas de emergencia.

Como se menciona con anterioridad, la experiencia directa y la información que ésta nos provee permiten identificar situaciones problemáticas, pero no problemas. Esto es debido a que, en realidad, las situaciones problemáticas son *sistemas de problemas, cuyos límites son frecuentemente difusos y cuyos contenidos no se encuentran claramente definidos, constituyendo lo que se denominan problemas de segundo grado.*

La falta de claridad en los límites y en el contenido de las situaciones problemáticas es aún más evidente cuando se enfrentan problemas mal estructurados, como los señalados en el presente trabajo. Por ello, se torna central la tarea de estructurar los problemas de segundo orden (vale decir el conjunto de problemas de primer orden que son sus miembros), lo cual implica diferenciar adecuadamente estos dos niveles de problemas. Es por ello que el método propuesto en este artículo resulta apropiado para identificar y delimitar problemas complejos de política pública municipal, siendo la cuestión de la vivienda y el hábitat popular sólo un ejemplo (sucede lo propio en otros campos de la política local como lo son el desarrollo económico, la seguridad ciudadana, la calidad ambiental, etc.).

El método de análisis de problemas es una herramienta útil para formular políticas, programas y proyectos que abordan cuestiones complejas. No es, por lo tanto, aplicable a la toma de decisiones operativas en la administración municipal.

Finalmente, es importante señalar que una de las principales fortalezas de los métodos de segundo orden (como los utilizados en el proceso de estructuración del problema de las villas de emergencia en la ciudad de Córdoba), es la elevada replicabilidad de los mismos, en la medida que se adaptan al abordaje de diversos problemas complejos y mal estructurados, en contextos muy diferentes.

En cuanto a las limitaciones en el uso de este tipo de metodologías, es posible señalar que las mismas demandan un conjunto de recursos (humanos, de tiempo y organización) que tienden a no estar disponibles en organizaciones de menor escala, como pueden ser los gobiernos locales de ciudades pequeñas y medianas.

## Bibliografía

- Bunge, M. (2003). *Emergencia y convergencia. Novedad cualitativa y unidad del conocimiento*. Buenos Aires: Editorial GEDISA.
- Buthet, C., Baima, M. y Maldonado, M. (2009). *La población de las villas de emergencia en Córdoba. Origen, situación socioeconómica y organizativa*. Córdoba: Ediciones SEHAS-AVE.

- Corredor Martínez, C. (1998). Pobreza Urbana: Problemas de Orden Conceptual e Implicaciones de Política. Ponencia presentada al Seminario sobre Pobreza Urbana, convocado por ALOP y el Banco Mundial. Rio de Janeiro, 14-16 de Mayo de 1998.
- Dunn, W. (1992). The Discovery of Bounded Ignorance: Some Tests for Type III Errors. Paper presentado al First International Conference on Planning Science, Palermo, Italia, septiembre de 1992.
- Dunn, W. (1994). Public Policy Analysis: An Introduction. Second Edition. New Jersey: Prentice Hall.
- Dunn, W. (2001a). Using the Method of Context Validation to Mitigate Type III Errors in Environmental Policy Analysis. En Matthis Hisschemoller, Rob Hoppe, William N. Dunn, and Jerry Ravetz (Eds.), Knowledge, Power, and Participation in Environmental Policy Analysis. Policy Studies Review Annual, Volume 12. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Dunn, W. (2001b). A Method for Being Approximately Right and Not Precisely Wrong. En Solving Complex Sociotechnical Problems. Eurosim 2001 Congress.
- Dunn, W. (2002). A Pragmatic Strategy for Discovering and Testing Threats to the Validity of Sociotechnical Experiments. En Simulation Modelling Practice and Theory, Nr. 10.
- Guess, G. And Farnham, P. (2000). Cases in Public Policy Analysis. Second Edition. Washington: Georgetown University Press.
- Patton, C y Sawicki, D. (1993). Basic Methods of Policy Analysis and Planning. Second Edition. Prentice Hall.
- Peralta, C. (2001). Evolución del Saldo Migratorio de la Ciudad de Córdoba, 1914-2001. Córdoba: Instituto de Investigación de la Vivienda y Hábitat FAUD. Universidad Nacional de Córdoba. (Mimeo).
- PICTOR 20464, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica - Agencia Córdoba Ciencia (2010). Los códigos de valores de la población de villas de emergencia y su incorporación en la elaboración de una estrategia integral para incidir en políticas gubernamentales en la problemática socio-habitacional de la ciudad de Córdoba. Córdoba. (Mimeo).
- Raiffa, H. (1968). Decision Análisis. Addison-Wesley. Reading, MA.
- Rawls, J., (1971). Teoría de la Justicia. Cuarta reimpresión, México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, J. y Arraigada, C. (2004). Segregación residencial en la ciudad latinoamericana. Revista EURE, Vol. XXIX, N° 89, pp 5-24, Santiago de Chile.
- Sen, A. (2002), ¿Qué impacto puede tener la Ética? Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo - [http://www.participar.org/documentos/Etica\\_Sen.pdf](http://www.participar.org/documentos/Etica_Sen.pdf)
- Sen A. (2000). Desarrollo y Libertad. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Sen, A. (1995). Inequality Reexamined, Cambridge, Massachusetts: Oxford University Press.
- Tecco, C. y Fernández, S. (2009). Espacios urbanos estigmatizados, segregación residencial y agenda pública local. En Revista Administración Pública y Sociedad, N° 16. Córdoba: Ediciones del IIFAP-UNC.