

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

El Proceso de estructuración de problemas como insumo. En la formulación de políticas urbanas de vivienda y hábitat.

.Carlos Lucca M..

Cita:

.Carlos Lucca M.. (2009). *El Proceso de estructuración de problemas como insumo. En la formulación de políticas urbanas de vivienda y hábitat. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/528>

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

El Proceso de estructuración de problemas como insumo

En la formulación de políticas urbanas de vivienda y hábitat

Ing. Carlos Lucca M.Sc.

Instituto de Investigación y Formación en Administración

Pública-Universidad Nacional de Córdoba¹

Maestría en Gestión y Desarrollo Habitacional-FAUDI-UNC-

1.- Introducción.

En el proceso de formulación de políticas públicas en diversas áreas de la realidad, se parte del supuesto de que él o los problemas que se buscan solucionar son conocidos, y se encuentran adecuadamente formulados. Sin embargo, dada a naturaleza y las características que tienen los problemas de política, el supuesto del conocimiento y la adecuada formulación de los mismos por parte del fomulador de política resulta a menudo equivocada.

En general, el formulador de política refleja en dicho proceso una perspectiva parcial, tanto en términos conceptuales como operativos. Las consecuencias negativas de un abordaje parcial resultan ser mayores cuanto más complejo es el problema a resolver, como es el caso de la gran mayoría de los problemas de política que enfrentan los gobiernos locales y provinciales.

Esta realidad, plantea la necesidad de caracterizar adecuadamente la naturaleza y la dinámica de los problemas de política, lo que implica que en primer lugar, el formulador de la política tiene que reconocer el conocimiento limitado que tiene del mismo (o dicho en otros términos, la extensión de su ignorancia), para en un segundo momento, desarrollar un proceso de búsqueda, relevamiento e incorporación de perspectivas que otros actores vinculados tengan respecto del problema en cuestión (perspectivas que no solo serán coincidentes con las del formulador de la política, sino también competitivas con la que tenga el mismo acerca de la realidad), para lograr de este modo una comprensión más acabada del problema.

1.- El Presente documento se enriqueció con los comentarios y críticas realizados por los miembros del equipo de investigación, no obstante lo cual representa sólo las opiniones del autor.

En el presente documento se plantea la importancia de llevar a cabo una adecuada identificación de los problemas de política, como una instancia previa necesaria a la formulación de políticas, programas y proyectos tendientes a la solución de los mismos. En el documento se señala que amenudo la incorrecta caracterización de los problemas de política lleva a la formulación de políticas públicas ineficaces, que se muestran incapaces de dar una solución estructural a los mismos porque se comete el error de *proponer la solución adecuada al problema equivocado* (Dunn, 1994).

En la segunda parte del documento se realiza una descripción sintética de un conjunto de metodologías (denominadas de segundo tipo) que ayudan a superar las lecturas parciales de los problemas de política, y facilitan la elaboración de una adecuada definición de los problemas.

2.- La Necesidad de Precisar la Naturaleza y las Características de los Problemas de Política.

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, sino *situaciones problemáticas* que están sujetas a diferentes interpretaciones de acuerdo a la perspectiva de análisis desde la cual es abordada la misma. Los denominados problemas, son producto 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 deseable, la existencia de un conjunto de valores no realizados, necesidades no satisfechas u oportunidades por aprovechar*, que 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 la caracterización de el o los problemas que dan lugar a la existencia de la misma. Se plantea la necesidad de transitar el camino que nos lleve de esa percepción 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 el cual se *decodifica la situación problemática* y se la *reconfigura* como un *problema de política* (Dunn, 1994).

La importancia de una adecuada identificación y caracterización de los problemas de política (cualquiera sea el carácter y naturaleza de los mismos) a los que se enfrentan las autoridades gubernamentales y el conjunto de los actores sociales es doble:

- Por una parte, problemas bien definidos permiten elaborar políticas de carácter estratégico que den cuenta de las causas principales que los generan.
- Por otra parte, una adecuada identificación y definición de los problemas de política, permite minimizar el riesgo de proponer la *solución adecuada al problema equivocado*.

La necesidad de evitar la comisión de este tipo de fallas, a las que Raiffa (1968) y Dunn (1994) definen como *errores del tercer tipo*, ha llevado a enfatizar la importancia de la adecuada comprensión de la naturaleza y alcance de los problemas de política.

Por otra parte, los problemas de política deben ser formulados a través de una *definición que permita llevar a cabo acciones* y oriente la utilización de los recursos disponibles con los que es posible reducir o eliminar el estado de situación no deseado existente, sin producir (o minimizando la ocurrencia de) efectos secundarios negativos.

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 pretendemos 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 tienen acerca de las situaciones problemáticas que enfrentan.

De acuerdo con diversos autores (Patton y Sawicky, 1993; Dunn, 1992, 1994; Guess y Farnham, 2000), los problemas de política presentan las siguientes características:

- Interdependencia, lo que significa que los problemas de una cierta área se encuentran vinculados a problemas de otras áreas, constituyendo así lo que Dunn (1994) (citando a Ackoff) denomina *sistemas de problemas (o problemas de segundo orden)*, que demandan para su solución un abordaje comprehensivo.
- Subjetividad, que lleva a que los problemas sean el resultado de un proceso intelectual desarrollado (consciente o inconscientemente) por el analista, a través del cual identifica los elementos constitutivos de las situaciones problemáticas y los reformula en términos de problemas de políticas.
- Dinámica, por la cual:
 - Existen variadas soluciones para un problema dado.
 - Hay definiciones alternativas del problema para una situación problemática dada.
 - Hay un fenómeno de reconfiguración permanente del problema producto de su propia dinámica y de las acciones implementadas para dar cuenta del mismo.
- Los problemas de política no se encuentran bien definidos, y raramente son puramente técnicos o políticos.
- Las soluciones no se pueden probar correctas antes de ser aplicadas.
- Ninguna solución puede garantizar alcanzar los resultados esperados.
- No es posible medir objetivamente la equidad de las soluciones propuestas.
- Serios problemas individuales o de pequeños grupos, no son necesariamente problemas sociales.

Asumiendo la existencia de un problema de política, es necesario:

- Determinar su magnitud y extensión.
- Identificar y entender la posición y la influencia de diferentes individuos y grupos que tienen algún interés en el mismo.
- Elaborar el problema, de modo de comprende su naturaleza y dinámica, identificando los factores críticos que los constituyen, y definiéndolo de manera de eliminar ambigüedades.

Es importante señalar que en general, los actores con mayores recursos políticos y económicos tienen una mayor influencia en la definición del problema y en la selección de las alternativas de solución al mismo.

Como se señala en la introducción, un punto de partida necesario para lograr un abordaje adecuado de los problemas de política, está referido a la aceptación de un conocimiento parcial y limitado de los mismos por parte del formulador de política. Dicho en otros términos, especificar la extensión de la ignorancia de los factores asociados al problema es un requisito para aproximar los límites de la misma, y como contrapartida poder avanzar en una mejor comprensión del problema (Dunn, 1992).

Problemas como el calentamiento global y otros vinculados con la salud, educación, los sistemas de pensión, el transporte, el crecimiento urbano y la reforma del estado son lo suficientemente complejos como para plantear que nuestro conocimiento de los mismos está caracterizado por una manifiesta *ignorancia* de su naturaleza y/o dinámica.

3.- Tipos de Problemas.

De acuerdo a Dunn (1992, 1994) y Guess y Farnham (2000), es posible clasificar a 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 limitadas, 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.

El siguiente cuadro sintetiza las características señaladas:

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	INCLACULABES	INCLACULABES

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

Además de las señaladas más arriba, los problemas mal estructurados tienen las siguientes características:

- Los objetivos a alcanzar son ambiguos o desconocidos, de modo que determinar dichos objetivos es parte del problema (*lo que implica que el dilema no es hacer lo que está bien, sino saber qué es lo que está bien*).
- Los instrumentos para solucionar los problemas son ambiguos o desconocidos. No se sabe con precisión que instrumento funciona mejor bajo que circunstancias.
- El campo de objetivos a perseguir e instrumentos a utilizar aparece como ilimitado.

En este tipo de problemas, la dificultad no está en definir que 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*.

4.- Proceso de Estructuración del Problema.

Como se menciono con anterioridad, la experiencia directa y la información que esta nos provee no nos permite identificar problemas sino situaciones problemáticas. Esto es debido a que en realidad las situaciones problemáticas son *sistemas de problemas*, cuyos limites son en muchos casos difusos y cuyos contenidos no se encuentran claramente definidos, constituyendo lo que se denominan *problemas de segundo grado*. La falta de claridad en los limites y en el contenido de las situaciones problemáticas es aun más evidente cuando se enfrentan problemas mal estructurados, como los señalados en el punto anterior.

Una tarea central en el análisis de problemas, es la de *estructurar los problemas de segundo orden* (*conjunto de todos los problemas de primer orden que son sus miembros*). En dicho proceso de estructuración, es importante diferenciar adecuadamente estos dos niveles de problemas.

La importancia de la distinción de estos niveles radica en que la adecuación de los métodos de análisis de problemas es evaluada mediante el denominado principio de *congruencia metodológica*: esto es, la validez del método a utilizar es una función del grado de congruencia con el tipo de problema bajo estudio (Dunn, 1992).

Es importante señalar que los métodos generalmente utilizados para el análisis de soluciones a problemas complejos (mal estructurados) tales como el análisis de costo-beneficio, el análisis de costo efectividad, la programación lineal, etc. (denominados métodos de primer tipo), son incompatibles con problemas que exceden un determinado umbral de complejidad, que tienden a ser problemas mal estructurados. Por el contrario, los métodos de primer tipo son funcionales para tratar (i) problemas bien estructurados, o (ii) ser utilizados una vez que un problema mal estructurado ha sido caracterizado en términos formales, y es necesario evaluar alternativas de solución al mismo.

La razón por la cual los métodos del primer tipo no son válidos para analizar problemas de orden superior, está referida a que las preguntas planteadas en estos dos niveles de problemas son diferentes.

Un par de ejemplos aclararán lo que se quiere decir. Si se plantean las preguntas siguientes :

Ejemplo 1. *¿Cuáles son los beneficios y costos de regular la polución industrial?*, se está asumiendo en realidad que son las industrias (fuentes fijas) y no las fuentes móviles (vehículos) la causa principal de contaminación aérea. La pregunta correcta en este caso debería haberse plantado del siguiente modo *¿cuáles son los orígenes de la polución aérea y sus potenciales soluciones?*.

Ejemplo 2. *—¿Cuáles son los beneficios y costos de desarrollar un plan de viviendas para familias pobres que no habitan villas de emergencia?* Esta pregunta asume que es necesario construir viviendas, e implícitamente que es necesario subsidiar a la oferta. La pregunta planteada debería haber sido *¿cuál es la problemática habitacional que enfrentan las familias pobres que no habitan villas de emergencia y cuáles sus potenciales soluciones?*.

En estos dos ejemplos es posible observar con claridad el significado del principio de congruencia metodológica, ya que se evidencia como una pregunta inadecuada, induce la

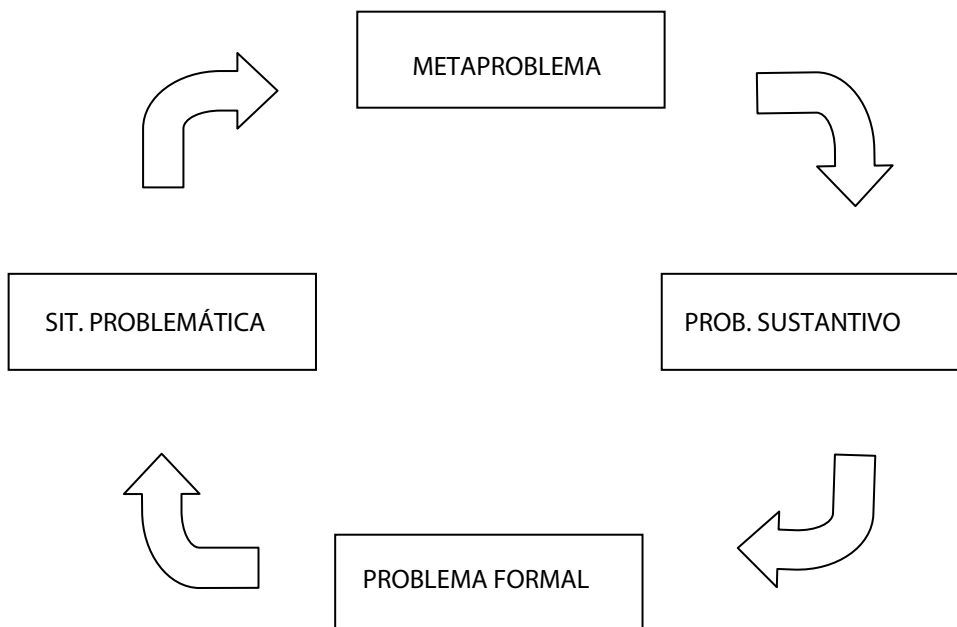
utilización de un método de análisis incorrecto, con la probable consecuencia de que la solución finalmente propuesta no corresponda a las verdaderas causas del problema.

La adecuada solución de los problemas depende entonces de preguntas que permitan generar definiciones alternativas del mismo. Sin embargo es importante señalar que no hay *test* que garantice que hemos *completado* las representaciones alternativas del problema.

Cuando aplicamos métodos de primer orden para abordar problemas de segundo orden, ignorando la falta de congruencia entre métodos y tipos de problemas, incrementamos las posibilidades de cometer un EIII , esto es de proponer la solución adecuada al problema equivocado.

5.- 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:



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 al *confundir un elemento componente (problema individual) con la clase de la que forma parte (metaproblema)*.

El segundo paso planteado por Dunn en el proceso de estructuración de los problemas está dado por la etapa de la 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 que 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 como 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 una definición que:

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

Es importante señalar que en cualesquiera 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, podemos formular el problema equivocado, y como consecuencia de ello inducir la comisión de un error del tercer tipo.

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

6.- 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 grado¹. Algunos de estos métodos buscan identificar los límites potenciales del metaproblema, en tanto que otros están orientados a analizar la naturaleza de los problemas.

Los métodos de segundo orden pueden ser clasificados de la siguiente forma:

- Constitutivos: orientados a identificar los elementos que componen el problema. Responden a la pregunta ¿qué elementos constituyen el problema?.
- Regulativos: buscan identificar los patrones de relación entre estos elementos. Responden a la pregunta: ¿cómo se encuentran vinculados los elementos que constituyen el problema?

Los especialistas en la materia señalan la conveniencia de utilizar más de un método, ya que cada uno de ellos pone de manifiesto aspectos singulares de la situación problemática analizada.

En los párrafos siguientes, se realiza una descripción sintética de los métodos más comúnmente utilizados.

6.1. Análisis de Límites.

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

¹.- Para una detallada descripción de métodos disponibles para la estructuración de problemas ver William Dunn (1994).

El procedimiento que se sigue en este método 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 solicitarle 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 *explícite 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.
- Finalmente 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.

6.2. Análisis Clasificacional.

A través del método de *análisis clasificacional*, se busca clarificar los conceptos utilizados por los diferentes actores en la definición de situaciones problemáticas. Es importante tener en cuenta que al clasificar un problema de una determinada forma, implícitamente ignoramos clasificaciones alternativas.

Las categorías con las cuales se clasifican las interpretaciones que los diferentes actores tienen acerca de la situación problemática deben responder a un conjunto de criterios. Dichos criterios son los siguientes:

- *Relevancia*. Las categorías deben ser relevantes para la situación problemática a analizar.
- *Exhaustividad*. Este criterio implica que todos los elementos identificados como constitutivos del problema se encuentran ubicados *en una* de las categorías de análisis propuestas.

- *Exclusión.* Este criterio implica que todos los elementos identificados como constitutivos del problema se encuentran ubicados en *solo una* de las categorías de análisis propuestas.
- *Consistencia.* Cada categoría y subcategoría debe basarse en mismo principio clasificatorio. La violación de este principio lleva a la superposición de subclases generando lo que se conoce como *falacia de la división cruzada*.

En este método se utilizan dos formas de clasificación, una de carácter deductivo (*división lógica*) y otra de carácter inductivo (*clasificación lógica*). El procedimiento de división lógica se basa en la descomposición de las partes componentes en diversas categorías, en tanto que el método de clasificación lógica parte de combinar situaciones o perspectivas en grupos o clases.

La base para la utilización de estas técnicas está vinculada al propósito perseguido y al conocimiento que se tenga de la situación problemática analizada.

6.3. Análisis Causal.

En 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*, que abarcan aquellos eventos o hechos, que aunque remotos, pueden contribuir a la ocurrencia de una situación problemática dada. Las *causas probables* que 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*, que 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).

6.4. Método Sinéctico.

Este método se basa en el establecimiento de analogías con fenómenos conocidos, o similitudes con problemas conocidos, que permitan obtener una comprensión más directa de la situación problemática analizada.

Se elaboran tres tipos de analogías:

- *Personales*: Se busca mediante esta analogía posicionarse experimentado la situación problemática (ponerse en el lugar de...).
- *Directas*: Se busca establecer una relación entre dos o más situaciones problemáticas, en donde una de ellas es conocida y ha sido analizada y/o estudiada previamente. La difusión de ciertas adicciones suele ser analizada mediante el proceso de difusión de enfermedades contagiosas.
- *Simbólicas*: Se busca establecer una analogía entre la situación problemática y algún proceso simbólico. Por ejemplo se suele establecer analogías entre procesos simbólicos de distinto tipo (entropía, piloto automático, efecto túnel, etc.) y la situación problemática.

Todas estas analogías permiten obtener una comprensión más acabada de la dinámica de la situación problemática bajo análisis.

6.5. Tormenta de Ideas.

El método de la Tormenta de Ideas está orientado a generar ideas y conceptos que ayuden a conceptualizar la situación problemática.

El procedimiento que se sigue es el siguiente:

- En primer lugar se deben conformar grupos de actores relevantes para la problemática, que tengan conocimiento o experiencia acerca de la misma.
- Es importante separar la instancia de generación de ideas de la instancia de evaluación de las mismas. De otro modo, se corre el riesgo de inhibir el surgimiento de ideas o conceptos novedosos acerca de la naturaleza del problema o de potenciales vías de solución al mismo.
- Es importante generar un ambiente abierto.
- Al finalizar es necesario priorizar ideas e incorporarlas en una formulación que contenga una conceptualización del problema.

6.6. Uso de Analogías.

Con este método se busca obtener una mayor comprensión del problema (y de sus potenciales soluciones), a través de un análisis de la situación problemática realizado desde tres perspectivas diferentes: (i) perspectiva personal, (ii) perspectiva organizacional y (iii) perspectiva técnica.

- *Perspectiva Personal:* Se visualizan los problemas y soluciones en términos de percepciones, valores y necesidades individuales.
- *Perspectiva Organizacional:* Se visualizan los problemas y soluciones en términos de las restricciones y/o imposiciones que plantea la organización.
- *Perspectiva Técnica:* Se visualizan los problemas y soluciones en términos técnicos, enfatizando el análisis de causa-efecto, el logro de objetivos, las incertidumbres existentes, etc.

Para aplicar esta metodología es importante realizar el análisis de la situación problemática conformando grupos de trabajo con personas que tengan diferentes paradigmas conceptuales.

7.- Aplicación de metodologías de segundo orden en el análisis de la problemática de las Villas de Emergencia en Córdoba.

En el marco del proyecto de investigación PICTOR REDES 20464, llevado a cabo en formas conjunta entre miembros del IIFAP-UNC, del Instituto de Urbanismo y Planificación Territorial de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica de Córdoba y del Servicio Habitacional y de Acción Social –SEHAS, se aplicaron dos de estas metodologías con el objetivo de llevar a cabo el proceso de estructuración del problema bajo análisis.

Las metodologías aplicadas a este caso particular 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 18 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 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 lo que denominamos con anterioridad como "problema formal".

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

7.1. Definición del Problema Sustantivo y del Problema Formal.

En esta etapa, y continuando con el proceso de *formulación del problema*, se llevó a cabo la definición de 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 refleje la naturaleza y la dinámica del mismo, al que hemos titulado "*Existencia y persistencia de las villas de emergencia en la ciudad de Córdoba*".

El análisis planteado en la presente investigación, se inscribe 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.

7.1.1. Definición del Problema Sustantivo.

Como se acaba de señalar, en la definición del problema sustantivo se buscó precisar cual o cuales con 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 del trabajo 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, es decir, de 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 componen el problema.

En la medida en la cual el abordaje conceptual del problema es correcto, se enfrentan menores probabilidades de cometer un error del tercer tipo (E_{III}), 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:

P1.- 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 consideró pertinente estas perspectivas para el análisis del problema planteado.

7.1.1.1. Las Villas de Emergencia como un Problema de Carácter Sistémico.

Plantear el problema de la existencia y persistencia de las villas de emergencia como un problema de carácter sistémico implica la necesidad de precisar que 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 deber ser abordador 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, 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 posibles señalar que los problemas sociales graves, como la marginación social y la pobreza entre otros (ambos vinculados al tema central de nuestro análisis), son problemas sistémicos por definición, por la enorme cantidad de factores de distinto tipo que intervienen en los mismos y por la diversidad de vínculos que se registran entre ellos, razón por la cual un abordaje multifactorial es fundamental.

7.1.1.2. Las Villas de Emergencia como 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, y dentro de esta perspectiva, de lo que se denomina Inserción Precaria. Según plantea Corredor (1999), 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, y cuya satisfacción no puede estar sujeta a la dinámica del crecimiento económico, ni depender de la contribución que el individuo realice 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, lo que 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 Rawls (1995).

El acceso a los bienes de mérito se plantea como una condición básica que permita 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 dependen 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, dada la precaria inserción que tienen en estas dinámicas, 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 villas de emergencia 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.

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

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, 1999).

La situación de precariedad de activos físicos y humanos que enfrentan los pobres, los hace vulnerables, es decir, los expone permanente al riesgo que genera 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.

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 problemática que estamos analizando con la privación de las capacidades básicas y de los derechos surge claramente de las entrevistas realizadas, en las cuales además de la escasez

de ingreso como factor relevante, aparecen 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:

- 1.- 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*.
- 2.- Hay otros factores que influyen en la privación de los derechos y capacidades además de la falta de renta (como se señala más arriba).
- 3.- 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:

- 1.- 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.
- 2.- 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, hace 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 como *pobreza real* puede ser en los términos que se acaban de plantear mayor de lo que sugeriría a sola consideración del ingreso.

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 en la que un ingreso insuficiente limita las capacidades de los individuos para generar una mayor renta, un aumento en las capacidades de las personas para vivir, tendería a aumentar las posibilidades de ser más productiva 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 solo tendría como efecto una mejora directa en la calidad de vida, sino también mayores 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 estas personas. Sen hace explícita la interdependencia entre equidad y eficiencia y entre valores e instituciones al señalar “si a las personas se les niega la educación o carecen de derechos económicos básicos debido a desigualdades masivas en la propiedad, los resultados no se limitan a la desigualdad sino que afectan la naturaleza de la expansión económica, el florecimiento de desarrollos políticos y culturales, etc. La falta de equidad en una esfera puede conducir a una pérdida de eficiencia y desigualdades en otras” (Sen A. 2002).

7.1.2. Definición del Problema Formal.

A continuación, se presenta la definición del problema formal a la que se arribó en el desarrollo del proyecto de investigación, a partir de la aplicación del método de Análisis Causal.

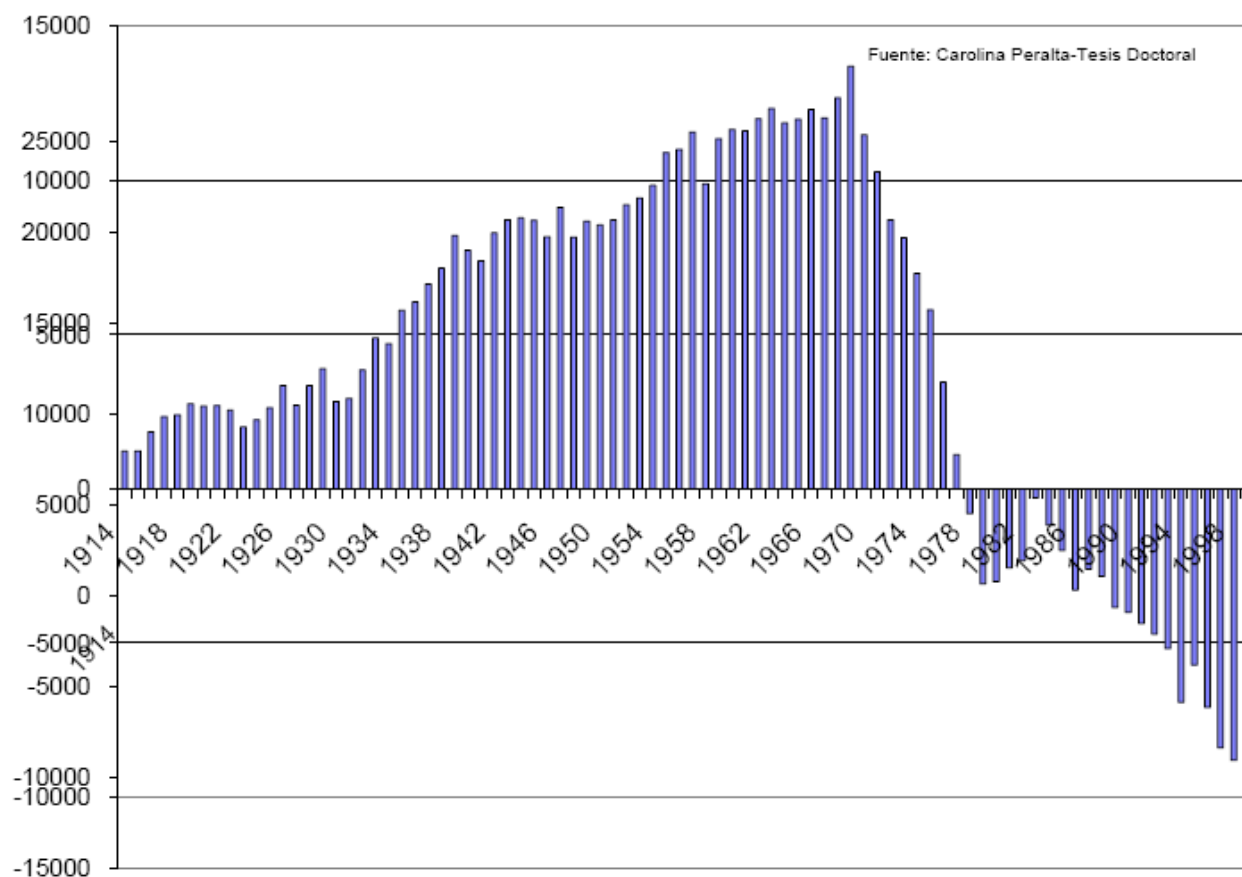
En esta definición, se realiza una explicación de las causas tanto remotas como inmediatas que dan lugar a la emergencia del problema “existencia y persistencia de las villas de emergencia”, así como a la forma en la cual esas causas se vinculan entre sí potenciando el problema analizado.

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), señala que este proceso de inmigración creciente, habría alcanzado su pico máximo hacia fines de los años '60 y principio 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, lo que se puede ver reflejado en el siguiente gráfico.

Evolución del Saldo Migratorio Neto. Ciudad de Córdoba.

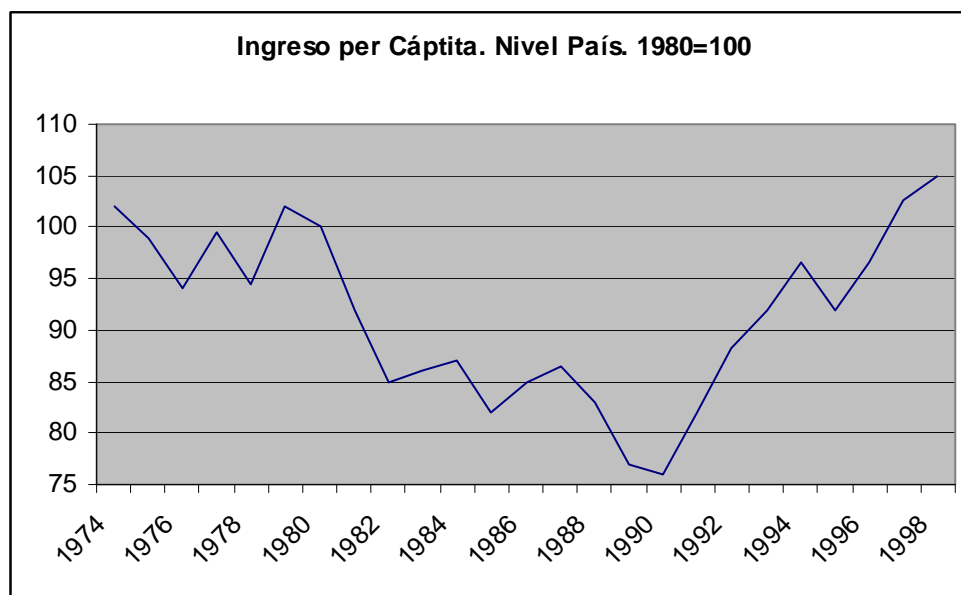


El importante aporte inmigratorio que recibió la ciudad en dicho período, trajo como consecuencia el surgimiento, entre otros problemas, de aquellos vinculados a la dificultad por parte de dichos migrantes para acceder a suelo y vivienda. Estas dificultades, dieron lugar al surgimiento de los primeros 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 del un ingreso monetario estable en alguno de los sectores económicos en expansión².

²- En dicho período, los sectores que motorizaron el crecimiento de la economía provincial fueron la energía (1959, ampliación de la Central Deán Funes, la construcción de la central termoeléctrica de Pilar y la construcción de estaciones transformadoras en la periferia de la ciudad de Córdoba), la construcción y la producción de autos y camiones a partir de la radicación en Córdoba del Grupo Fiat en 1954 y de Industrias Kaiser Argentina (IKA) en 1955, que se sumaron a las actividades que ya llevaba a cabo las Industrias

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 nacional³, 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 a partir de la segunda mitad de los años '90, factores estos que dificultaron el acceso a la vivienda por parte de los hogares que con menor poder adquisitivo.

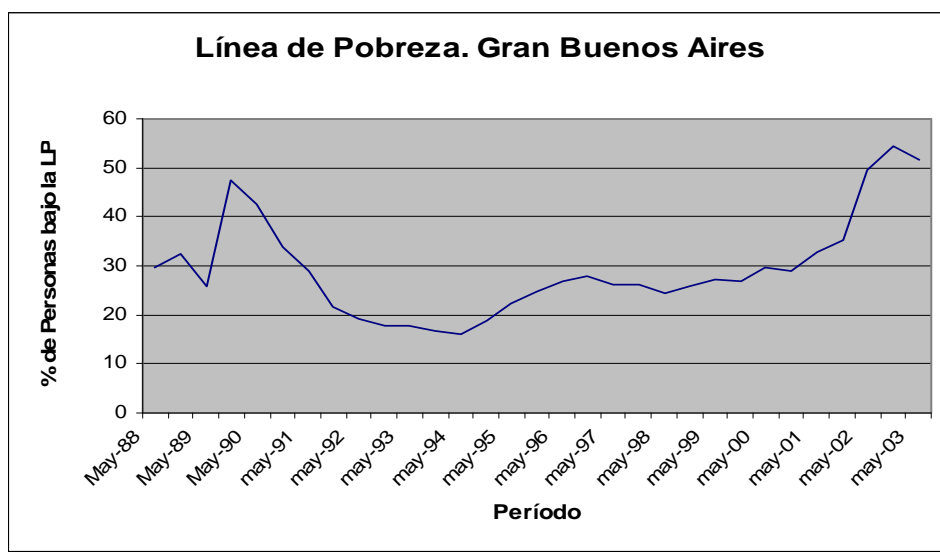
Los cuadros siguientes sintetizan lo señalado.



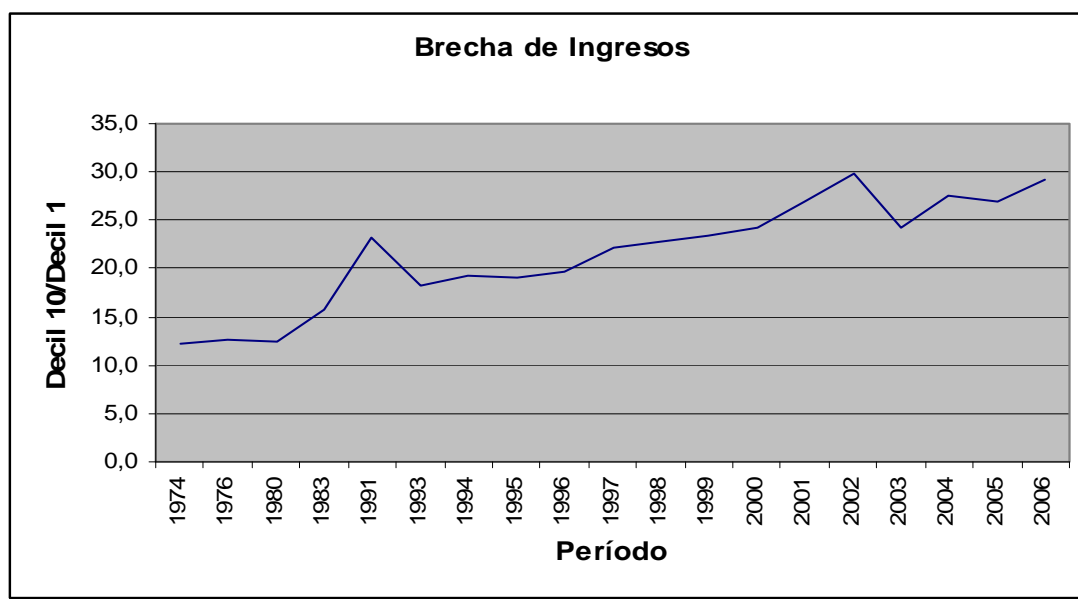
Fuente: Elaboración propia sobre datos obtenidos en el INDEC.

Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME), que se encontraban operando en Córdoba desde el año 1952.

³.- La economía argentina registró 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.



Fuente: Elaboración propia sobre datos obtenidos en el INDEC.



Fuente: Elaboración propia sobre datos obtenidos en el INDEC.

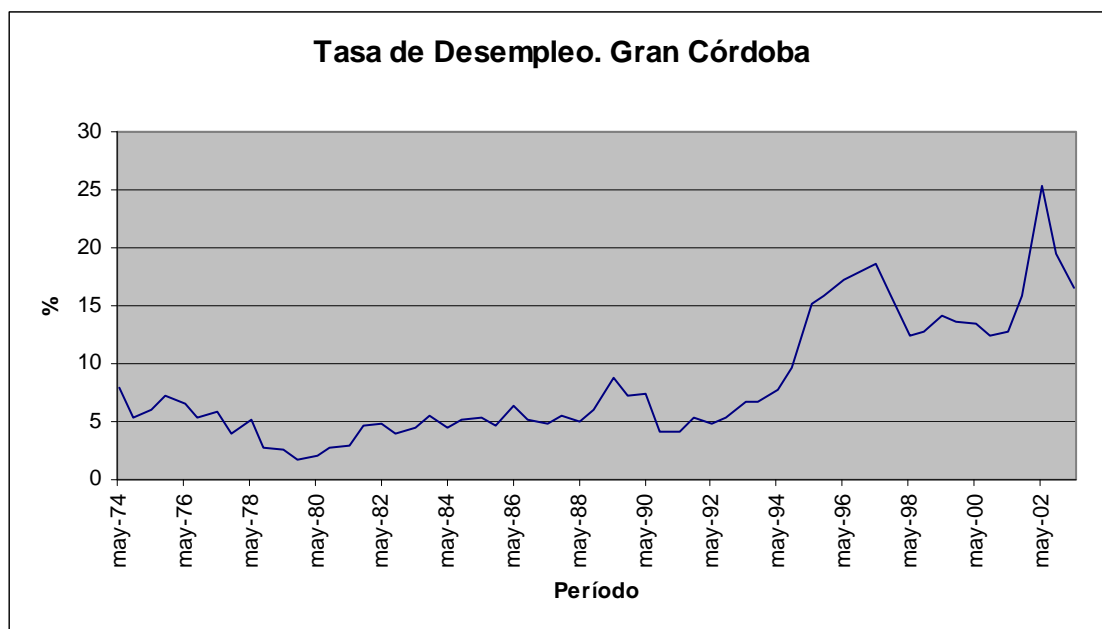
La tasa de desempleo urbano, estuvo estrechamente relacionada, de acuerdo a Altimir et al, a las variaciones de la tasa de actividad económica⁴. Fue por esta razón, que al incrementarse la tasa de actividad a lo largo de los años '90, a pesar de que la economía creció a tasas elevadas, se registrara

⁴.- 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.

una insuficiencia en la absorción de la mano de obra, generando este fenómeno 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 '97-'99, y volver a crecer luego como consecuencia de la recesión económica por encima del 17%.

El siguiente cuadro sintetiza lo expuesto.



Fuente: Elaboración propia sobre datos obtenidos en el INDEC.

Las fluctuaciones antes señaladas, dieron lugar a que las variaciones registradas en el salario real durante al último cuarto de siglo fueran muy marcadas. El salario real alcanzó un máximo en 1974, luego de más de una década de crecimiento, para sufrir luego caídas del 14% en 1975 (como consecuencia del Rodrigazo), y del 36% en 1976, como resultado del congelamiento de salarios, la devaluación del peso y la liberalización de precios.

De acuerdo a Altamir et al., 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 '80 y principios de los noventa llevaron el valor real del salario a un 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 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 registró sobre todo a partir del año 1993, impacto 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 a las dificultades para el autoempleo, dieron 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, potenció la fragmentación de los hogares de los habitantes de las villas de emergencia y el consiguiente aumento de hogares monoparentales femeninos, conjuntamente con el crecimiento del alcoholismo, la violencia doméstica y la presencia de actividades delictivas y de consumo y tráfico de drogas, en un proceso de retroalimentación en el cual estos factores se potenciaron mutuamente incidiendo negativamente en la capacidad 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 plazo⁵ potenció la dificultad de los sectores de menores ingresos para acceder a suelo y vivienda, y promovió la ocupación ilegal de suelo urbano caracterizado por⁶.

Este proceso de ocupación ilegal del suelo urbano, se vio a su vez facilitado por la interacción con una cultura política caracterizada por una fuerte propensión al clientelismo político, lo que se podría definir como una cultura 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 Estado⁷.

⁵.- Desde la crisis del año 1930, la inestabilidad económica impidió a casi cuatro generaciones de argentinos financiar a través del crédito el acceso a la vivienda propia. El último período de créditos hipotecarios de carácter masivo y accesible en Argentina fue en el período 1890-1930, cuando el Banco Hipotecario colocó cédulas hipotecarias en Londres, con tasas entre el 4% y el 6% anual. Luego, con la gran crisis del 30, los créditos hipotecarios virtualmente desaparecieron. Durante los años 40, el Banco Central financió la construcción de viviendas a través de la emisión de cédulas cada vez más caras. Desde esa fecha hasta el presente los créditos tuvieron una existencia fluctuante. En países con historias económicas menos tumultuosas las hipotecas se desarrollaron. En España representan el 40% del producto bruto. En el Reino Unido, 100% del PBI. En la Argentina, en 1990 rondaban el 1%. A partir de la convertibilidad, se abrió un nuevo capítulo en esta historia.

Por otra parte, la aparición de las instituciones microfinancieras en nuestro país es bastante reciente, siendo Argentina el país de América latina donde menos se ha desarrollado este sistema (estudio realizado por Microfinanza S.R.L.). Alrededor de 1970 se iniciaron programas de microcréditos por parte de organismos como el Instituto Social de Desarrollo –INDES-, pero tenían un alcance cuantitativo muy reducido. En la década del noventa comenzaron a operar varias instituciones que atendían a las microempresas urbanas. El Estado recién se involucró en el año 1996, a través del Programa de Promoción del Desarrollo (PPDL), luego se crea el Fondo de Capital Social (FONCAP), que financia a las instituciones, así como el Programa de Desarrollo Local (PDL), que trabaja a través de los municipios.

⁶.- De acuerdo a lo señalado por Álvarez, Moro y Ravella (2008), las ciudades latinoamericanas han tenido como una característica común, la marcada especulación que se ha registrado en las mismas con respecto al suelo urbano. De acuerdo a estos autores, mientras la actividad inmobiliaria ha estado orientada a satisfacer la demanda de los sectores medios y altos, (exceptuando aquellos casos en los que se registró una intervención directa por parte del Estado), la dinámica del mercado de suelo urbano expulsó a los pobres hacia la periferia de las ciudades, generando este hecho el fenómeno de que los precios del suelo no bajen, aún cuando la frontera urbana se haya ido extendiendo.

⁷.- Esta situación se dio claramente en el caso de la villa La Tela, aunque no en la mayoría de la población de las villas

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 los habitantes de las villas de emergencia, 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 una creciente marginalización por parte de un sector de la sociedad y a una marcada automarginación de los habitantes de las villas de emergencia, que dificultó aún más su integración social. Esto, conjuntamente con la existencia de pocos espacios que promuevan una actitud de superación personal de los mismos, llevó a una preferencia de estos habitantes por continuar viviendo en dichos asentamientos. Esta tendencia a permanecer en la villa y a preferir la urbanización de la misma en vez de su relocalización, se vio fortalecida por la proximidad al trabajo (changas), a la salud y a la educación, conjuntamente con el costo de mantenimiento del pago de los 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, y la dificultad de acceso al empleo. A esto se suma otras características no exclusivas de este sector como la presencia de actividades delictivas y el consumo de droga y alcohol que se mencionara 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 solamente tengan acceso a empleos informales y mal remunerados que les impiden afrontar los costos de adquisición y mantenimiento de una vivienda formal.

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, genero un marco de fuertes restricciones para que estos sectores accedieran a la propiedad formal del suelo, dificultando el mejoramiento de las villas de emergencia.

Finalmente, 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 año '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.

Estas 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 señala más arriba, impactaron negativamente en la cultura del trabajo de estas personas y en la guetificación de los mismos.

8.- Conclusiones.

Como se señaló a lo largo del documento, resulta de fundamental importancia para un adecuado proceso de formulación de políticas, desarrollar un proceso tendiente a identificar y caracterizar el problema que se pretende solucionar para evitar la comisión de los denominados errores del tercer tipo, por los cuales se propone la solución correcta al problema equivocado.

El análisis de las causas que dieron lugar a la emergencia de asentamientos marginales, no escapa a la necesidad del llevar a cabo el tipo de análisis propuesto en el presente documento.

No existe en nuestro medio una cultura de realización de diagnósticos como el señalado, así como tampoco el desarrollo de procesos de evaluación de los impactos y resultados de las políticas y medidas implementadas para atender diferentes necesidades y demandas sociales.

Convencido de la necesidad de avanzar en estos puntos, se ha buscado con el presente documento realizar un aporte que sirva al desarrollo de esta temática.

Bibliografía

- Corredor Martínez, C. "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. "A Pragmatic Strategy for Discovering and Testing Threats to the Validity of Sociotechnical Experiments", en *Simulation Modelling Practice and Theory* 10 (2002).
- ----- "Using the Method of Context Validation to Mitigate Type III Errors in Environmental Policy Analysis" en Matthias Hisschemoller, Rob Hoppe, William N. Dunn, and Jerry R. Ravetz, eds., *Knowledge, Power, and Participation in Environmental Policy Analysis*, Policy Studies Review Annual, Volume 12. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2001.
- ----- "A Method for Being Approximately Right and Not Precisely Wrong", en Solving Complex Sociotechnical Problems. Eurosim 2001 Congress.
- ----- Public Policy Analysis: An Introduction. Second Edition. Prentice Hall. New Jersey. 1994.
- ----- "The Discovery of Bounded Ignorance: Some Tests for Type III Errors" . Paper presentado en el First International Conference on Planning Science, Palermo, Italy, Septiembre 1992.
- Graña, J.; Kennedy, D.; Lindeombion, J.; Pissaco, C. "La Distribución Funcional del Ingreso en Argentina: Incidencia de los Precios Relativos en al Última Década". 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo.
- Guess, G. And Farnham, P. Cases in Public Policy Analysis. Second Edition. Georgetown University Press. Washington. 2000.
- Pardo Abril, N. "Pobreza y Discurso en Colombia". Mimeo. Trabajo presentado en el marco del Congreso Avances pobreza y discurso en Colombia.
- Patton , C y Sawicki, D. Basic Methods of Policy Analysis and Planning. Second Edition. Prentice Hall. 1993.
- Peralta, C. Evolución del Saldo Migratorio de la Ciudad de Córdoba. 1914-2001. Mimeo. Instituto de Investigación de la Vivienda y Hábitat Faud. Universidad Nacional de Córdoba.
- Raiffa, H. Decision Analysis Addison-Wesley. Reading, MA, 1968
- Rosenhead Jonathan. "What´s the Problem?. An Introduction to Problem Structuring Methods". Interfaces 26. November-December 1996.
- Sen, A. "Introducción: El Desarrollo como Libertad, Capítulo 1: La Perspectiva de la Libertad, y Capítulo 2: Los Fines y los Medios del Desarrollo", en *Desarrollo y Libertad*. Planeta. Buenos Aires. 2000.