

**CAPACIDADES
DE DESARROLLO
Y SOCIEDAD CIVIL EN
LAS VILLAS DE LA CIUDAD**

**Programa de Estudios Interdisciplinarios sobre
Organizaciones de la Sociedad Civil y
Capacidades del Desarrollo Humano**

**CAPACIDADES
DE DESARROLLO
Y SOCIEDAD CIVIL EN
LAS VILLAS DE LA CIUDAD**



Editorial de la Universidad Católica Argentina

Capacidades de desarrollo y sociedad civil en las villas de la ciudad / Eduardo

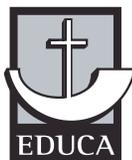
Lepore ... [et.al.]. - 1a ed. - Buenos Aires : Educa, 2012.
310 p. ; 17x25 cm.

ISBN 978-987-620-215-2

1. Procesos Sociales. 2. Estudios Estadísticos. I. Lepore,
Eduardo

CDD 305.56

Imagen de tapa: Mural del Hogar de Adolescentes “Juan Pablo II” de la Parroquia Nuestra Señora de Caacupé, villa 21-24 de Barracas. Fotografía tomada por Magdalena Viegener.



EDITORIAL
DE LA UNIVERSIDAD
CATÓLICA ARGENTINA

FUNDACIÓN UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA
A. M. de Justo 1400 • P.B., Contrafrente • (C1107AAZ)
Tel./Fax 4349-0200 • educa@uca.edu.ar
Buenos Aires, septiembre de 2012

ISBN: 978-987-620-215-2

Queda hecho el depósito que previene la Ley 11.723
Printed in Argentina - Impreso en la Argentina

**Programa de Estudios Interdisciplinarios sobre
Organizaciones de la Sociedad Civil y Capacidades del Desarrollo Humano**

Coordinador

Eduardo Lé pore

Investigadores

Ann Mitchell

Daniela Leis

Eduardo Lé pore

Emilse Rivero

Jimena Macció

Silvia Lé pore

Asistentes de Investigación

Bárbara Boggiano

Briana Amador

Kari Madden

Peter Mathison

Simca Simpson

Sol Sardín

Responsables de los relevamientos

Ann Mitchell – Relevamiento de las OSC

Silvia Lé pore – Encuesta de condiciones de
vida familiares y vínculos con las OSC

Equipo de relevamiento

Agustín Aicega, Andrés Contreras, Bárbara Boggiano, Briana Amador,
Camilo Martínez Núñez, Carolina Palma Arce, Claudia Franco, Daniel Lucas,
Estefanía Buzzini, Fabiana Siles, Fernando Mehaledjean,
Guillermo Barber Soler, Haider Flores, Iván Ciro, José Alberto Zárate,
Julieta Feijoo, Lidia Garcia, Liliana López Colque, Liliana Ripoll,
Liliana Sarmiento, Liliana Yuan, Lucía Rodríguez Torresi, Macarena Segui,
Magaly Mollericona, Mariela Chilaver, Mercedes Saraceni, Michele Pennella,
Nicolás Abuchar Moya, Pamela Guerra Cruces, Paola Muallpa, Raúl Penayo,
René Gutierrez, Sandra Do Santo, Sofía De Pedro, Sofía Roberts, Sol Sardín

PRÓLOGO

La investigación al servicio de la escucha del pobre

El pueblo sencillo de la villa se sabe amado por Dios y por la Virgen. Su respuesta es la fe. Una fe que se ha encarnado en su cultura popular. Cultura es aquello que un pueblo hace para superar todo lo que tiene sabor a muerte, optando por la vida y la libertad. Y esto es profundamente humano y profundamente cristiano.

Muchos de los vecinos de las villas de la ciudad de Buenos Aires han sufrido el auto-destierro al tener que irse con dolor de sus lugares de origen. Se vieron obligados a hacerlo porque en los lugares de donde vienen, no hay posibilidad de trabajo con el cual amasar el pan de cada día para llevar a la mesa; no hay posibilidades de acceder a la educación como camino de promoción; no hay posibilidad de cuidar la salud, y “si falta la salud falta todo”.

Un deseo ha puesto en movimiento a estos miles de mujeres y hombres: el anhelo de progresar, de vivir mejor, de luchar para brindarles un futuro mejor a sus hijos. De esta manera cientos de familias en cada una de las villas han tenido la dignidad de construir sus viviendas y han transformando basurales o lagunas en barrios obreros. En perspectiva histórica el gran urbanizador de estos barrios, sin demasiada ayuda del Estado, ha sido el vecino común de la villa.

Para la cultura popular que se da en la villa, el barrio es de alguna manera la prolongación de la familia, es la familia grande. Por eso muchas veces vemos a un grupo de vecinos ayudar a una familia a levantar su loza para que viva con más dignidad u organizarse para hacer una ermita a la Virgen y así celebrar juntos su fe. De la misma manera se da el caso de una vecina que va a cuidar a otra vecina enferma al hospital, según aquello de “hoy por ti, mañana por mí”. También se hacen colectas entre los vecinos para ayudar a dar una sepultura cristiana a un vecino que murió. Se recurre habitualmente a la familia grande, para compartir las alegrías y para sobrellevar las tristezas. A decir verdad, en esta familia grande muchas veces hay pe-

leas. Pero como decía alguien por allí, peor que la pelea es la soledad pura, la indiferencia ante el otro, la prescindencia petulante.

Esta tendencia de los habitantes de la villa de juntarse, de ayudarse, de buscar el bien común, ha dado como fruto numerosas organizaciones de la sociedad civil. Son distintas iniciativas de las vecinas y vecinos de la villa que buscan volverse al hombre concreto de su barrio para dar respuesta a sus necesidades con creatividad y esfuerzo.

En las villas de la ciudad de Buenos Aires también trabajan organizaciones de la sociedad civil que vienen de afuera de estos barrios con el deseo de prestar una ayuda, y de hecho lo hacen. Ahora bien, estos militantes populares tienen que tener como disposición interior el deseo de aprender del pueblo que vive en la villa. No deberían primeramente venir a enseñar, a iluminar, a redimir. Lo ideal sería que ante todo buscaran compartir una experiencia de la vida que probablemente ellos no han transitado. Así, la humilde cercanía con los vecinos de la villa irá permitiendo pasar de lo que a las ONG les parece que necesitan los pobres, a lo que los mismos pobres verdaderamente demandan y al modo peculiar como ellos quieren alcanzar eso que buscan.

Se trata entonces de considerar al pobre no como objeto, sino también como sujeto, reconociendo que él tiene una hermenéutica propia. No sólo da que pensar, sino que piensa. Tiene una cosmovisión que ofrecer, porque posee una aproximación propia para leer la realidad. Desde su experiencia de la vida, que no es la que yo tengo, percibe cosas que yo no percibo. Esto parece obvio. Sin embargo, en la práctica, los sectores académicos y profesionales habitualmente no sacan las consecuencias de esta verdad elemental. Es evidente que la experiencia colectiva e histórica de los pobres, en la que se gesta una verdadera cultura, brinda una perspectiva diferente de la vida y del mundo que permite captar ciertos aspectos de la realidad. Ellos tienen un punto de vista, una precomprensión única e irrepetible que da origen a una cosmovisión, a una escala de valores, a una sabiduría acerca de la vida que también tiene derecho a formar parte del pensamiento de una sociedad, aunque se exprese de otra manera, con otros códigos, con un estilo y un lenguaje diversos.

Estos barrios llenos de una riqueza cultural que muchos ignoran, en los que habitan miles de personas, merecen ser respetados e integrados al todo de la ciudad. Por eso más que de urbanización—desde una mirada más bien unilateral— sería mejor hablar de integración urbana, lo cual implica una mirada recíproca. Se trata por

consiguiente de un diálogo cultural, que por ser cultural, no puede dejar de ser político y social.

Entonces el primer paso necesario es crear instrumentos adecuados de escucha, que posibiliten el diálogo con los vecinos e instituciones de las villas. Los vecinos y vecinas no pueden ser meros espectadores de lo que se decide acerca de su vida. El pueblo que habita la villa no debe ser considerado solo como objeto de una acción que lo saque de la pobreza y la exclusión, sino como principal protagonista de la misma.

Como aporte a este diálogo en búsqueda de la integración urbana, la Universidad Católica Argentina, a través de un equipo interdisciplinario especializado, hace varios meses viene realizando una investigación en las villas de la ciudad. La misma plantea el tema del derecho a la ciudad en el marco más amplio del desarrollo humano. Se centra en el relevamiento de las organizaciones de la sociedad civil y en una encuesta sobre condiciones de vida familiares y su vinculación con las OSC.

Esta publicación refleja una etapa de investigación que tuvo como territorio de trabajo la villa de Barracas –la villa 21-24 y NHT Zavaleta- y la villa del Bajo Flores –la villa 1-11-14-. Nos parece valioso destacar que los investigadores, a partir de un resumen de evidencias, hicieron una primera devolución a las ONG de estos barrios.

Sólo resta entonces alentar la lectura de esta investigación, que para nosotros es un aporte significativo y de especial interés a la hora de integrar estos barrios al todo de la ciudad, precisamente porque implica escuchar a los vecinos.

La escucha podrá orientarnos hacia esa plena integración que es una obra de justicia social demasiado largamente esperada en estas periferias existenciales de Buenos Aires. Ese es nuestro sueño.

PADRE VÍCTOR MANUEL FERNÁNDEZ
Rector de la Universidad Católica Argentina.

PADRE GUSTAVO OSCAR CARRARA
*Cura Párroco de Santa María Madre del Pueblo.
Villa del Bajo Flores.*

PADRE LORENZO DE VEDIA
*Cura Párroco de Virgen de los Milagros de Caacupe.
Villa de Barracas.*

PRESENTACIÓN

El presente libro contiene los resultados finales del Proyecto de Investigación “El impacto en las capacidades de desarrollo humano de las acciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil que operan en las villas de la Ciudad de Buenos Aires” realizado entre los meses de octubre de 2010 y septiembre de 2011 en el marco del Programa de Estudios Interdisciplinarios sobre Organizaciones de la Sociedad Civil y Capacidades del Desarrollo Humano de la Pontificia Universidad Católica Argentina.

Con el propósito de contribuir a la generación de conocimiento para la formulación de las estrategias de la sociedad civil en la promoción humana en contextos urbanos de marginalidad, el proyecto se propuso comprender la capacidad de respuesta de las OSC en espacios segregados y su impacto sobre las condiciones de desarrollo humano, buscando responder, entre otros, los siguientes interrogantes: ¿Cuál es el alcance de la sociedad civil en las villas? ¿Son sus acciones adecuadas a las necesidades y demandas de los vecinos? ¿Las OSC encuentran en las villas una estructura social propicia para la acción colectiva y solidaria? ¿Contribuyen a la disminución de las segmentaciones en el acceso a las oportunidades sociales? ¿Cómo se relacionan los factores estructurales con los socio-culturales en la reproducción de las condiciones de segregación?

La puesta en marcha de la investigación ha implicado una intensa labor interdisciplinaria destinada a incorporar el enfoque del Derecho a la Ciudad en el marco más amplio del desarrollo humano, así como un importante esfuerzo de diseño e implementación de instrumentos de recolección de datos elaborados específicamente, a saber: el *Relevamiento de Organizaciones de la Sociedad Civil* y la *Encuesta sobre Condiciones de vida familiares y vinculación con las OSC*, aplicadas en ambos casos en las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas.

La consolidación del trabajo encarado es producto del intercambio académico iniciado con motivo de la Conferencia 2009 de

la Human Development and Capabilities Association (HDCA) y continuado en las Jornadas 2009 del Departamento de Sociología de la UCA “Organizaciones Sociales y Desarrollo Humano”, que dieran lugar a la publicación del libro *Pobreza y solidaridad social en la Argentina. Aportes desde el enfoque de las capacidades humanas*, coordinado por Beatriz Balián y Ana Lourdes Suárez. Dicha publicación constituye el antecedente inmediato del Programa de Estudios Interdisciplinarios sobre Organizaciones de la Sociedad Civil y Capacidad de Desarrollo Humano, así como del presente proyecto de investigación llevado a cabo en su marco.

El Proyecto surgió de un esfuerzo de integración de los abordajes de tres líneas de investigación: sistémica, institucional y subjetiva-actor, cuyos lineamientos quedaron plasmados en la estructuración del informe en cuatro capítulos principales.

El primero de ellos presenta los elementos centrales de un marco de referencia en construcción destinado a lograr una adecuada comprensión del rol de las organizaciones de la sociedad civil en contextos de marginalidad. Con ese propósito se discute en primer lugar la relación entre el enfoque del desarrollo humano y los derechos humanos, destacando los recientes debates en torno al “Derecho a la Ciudad” y sus posibilidades como marcos de referencia y de acción para la acción de la sociedad civil. En segundo lugar se examinan tres concepciones alternativas sobre la sociedad civil, así como las funciones que desempeñan sus organizaciones en los procesos de desarrollo resaltando sus alcances y limitaciones. Finalmente, en orden a considerar los caminos de ampliación de las capacidades colectivas de las organizaciones se discuten algunos senderos plausibles de crecimiento y consolidación y el lugar que ocupan en ellos los relacionamientos sinérgicos y los compactos de responsabilidades a los que dan origen.

El segundo capítulo aborda el problema de las villas de la Ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva de análisis que privilegia los aspectos sistémicos que implican los procesos de fragmentación espacial y segmentación de las condiciones sociales de vida. Con base en la información provista por los últimos Censos Nacionales de Población se analiza el tamaño de la población en las villas, su evolución histórica y sus patrones de localización geográfica teniendo en cuenta las modificaciones ocurridas en la estructura y dinámica demográfica de la ciudad. En una segunda sección se examinan una serie de indicadores en las áreas de las características

demográficas; los hogares y las familias; el hábitat y la vivienda; la salud; la educación; el trabajo, la ocupación y los ingresos y las condiciones de subsistencia, con la finalidad de caracterizar las condiciones sociales de vida en las villas, poniendo especial atención en las brechas socio-territoriales. La tercera sección de este capítulo es un acercamiento a la medición de los “efectos vecindario” que la concentración espacial de la pobreza implica en términos de asociación estadística entre el lugar de residencia y el acceso diferenciado a las oportunidades sociales.

En el tercer capítulo se exponen los resultados del Relevamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil de las villas de Bajo Flores y Barracas. El mismo fue diseñado para captar información que permitiera analizar los rasgos generales de las organizaciones sociales que operan en barrios segregados y para registrar las diversas instancias de acción colectiva y organizada dentro de esos espacios. Sobre la base de los datos recogidos se evalúa el alcance del sector, los patrones de localización territorial y las características de las OSC que operan en ambas villas a partir de indicadores sobre formalización jurídica, escala de operaciones, origen, clase de actividades, beneficiarios cubiertos, recursos humanos y económicos y vínculos institucionales, entre otros. Finalmente, se profundiza en el análisis de la articulación con el sector público mediante la exposición de ejemplos de cuatro formas de relacionamientos: sustitución, coproducción, autonomía anidada y reclamo.

Este capítulo es completado por un apéndice que a partir de la información del mismo relevamiento avanza en un estudio de casos focalizado en las respuestas que brindan los referentes de las OSC en torno a los problemas en educación y salud. A través de la interpretación de los relatos se analiza cómo el origen de las organizaciones se relaciona con la percepción de los problemas, la profesionalización de los recursos humanos, el tipo de acciones que se desarrollan, la incidencia del capital social y las formas de sociabilidad. Finalmente, se rescatan algunas dimensiones subyacentes que potencian el impacto de los problemas existentes como el estigma y la discriminación.

El cuarto capítulo supone una aproximación a la perspectiva de los destinatarios de las acciones de las OSC. Con tal fin, se analizan los datos de la encuesta aplicada a 420 familias de las villas de Bajo Flores y Barracas durante los meses de junio y julio de 2011. En primer término se evalúa el alcance de la oferta de bienes y servi-

cios provista por las OSC y su adecuación a las necesidades percibidas por los vecinos. Asimismo, con el propósito de comprender si la estructura social de las villas conforma un ambiente propicio para la acción colectiva y el involucramiento en las organizaciones sociales, se estudian las condiciones de sociabilidad —ya sea en el nivel de la sociabilidad vertical o en el horizontal— y de apego al barrio que emergen a partir de los datos recogidos. Finalmente se presentan tres aspectos que atentan contra la integración social, tales como la existencia de conflictos barriales, los prejuicios sobre grupos étnicos y la discriminación que sienten los residentes.

El informe se completa con las conclusiones generales del estudio en donde quedan delineados los principales ejes de interpretación resultantes del análisis integrado de las tres líneas de investigación encaradas, así como el planteo de los aspectos que definen futuras orientaciones de investigación.

Los resultados de investigación que entregan estos capítulos han sido puestos en consideración y debatidos en diciembre de 2011 en un ciclo de talleres con organizaciones de la sociedad civil que operan en las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas, llevados a cabo en conjunto con la Vicaría Pastoral para las Villas de la Arquidiócesis de Buenos Aires.

AGRADECIMIENTOS

El abordaje de la situación de las villas en perspectiva interdisciplinaria sólo es posible como emprendimiento colectivo. Son muchos los esfuerzos realizados, así como las personas, organizaciones e instituciones involucradas en este proceso a las que le debemos nuestros sinceros agradecimientos.

Los resultados de investigación que componen este informe se han visto beneficiados por las valoradas discusiones realizadas en el marco de la Human Development and Capabilities Association (HDCA) en cuyas Conferencias de Lima, Perú (2009), Aman, Jordania (2010) y La Haya, Holanda (2011) han sido presentados en sus distintos estados de avance. El intercambio con colegas de diversas universidades ha sido especialmente importante para la actualización de nuestras ideas.

La participación en la VIII Conferencia Regional de América Latina y el Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector (ISTR) realizada en Buenos Aires constituyó también una apreciada oportunidad para presentar en un panel la primera integración de las líneas de investigación encaradas.

El Workshop “Las Organizaciones de la Sociedad Civil en las villas de la ciudad: estudio de sus aportes a la promoción humana y social” organizado por la Coordinación de Compromiso Social y Extensión de la UCA significó en igual sentido una rica apertura del proceso de investigación a los docentes y alumnos involucrados en el Programa de Promoción y Desarrollo Social de la Universidad en las villas. En esa oportunidad los investigadores Francisco Ciocchini, de la Escuela de Economía, y Lucas González, del Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UCA, revisaron los documentos en progreso permitiendo una valiosa ampliación de nuestros puntos de vista.

En particular queremos expresar nuestro agradecimiento a Ana Lourdes Suárez con quien compartimos los inicios de esta investigación y de quien recibimos desde entonces un estímulo y asesoramiento académico permanente.

El apoyo brindado por la Escuela de Economía “Francisco Valsecchi” de la Facultad de Economía, así como por el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación de nuestra Universidad ha sido fundamental para encarar una labor académica más allá de las fronteras disciplinarias.

Asimismo nos cabe reconocer el acompañamiento y la colaboración constante de la Coordinación de Compromiso Social y Extensión de la UCA que ha promovido un valioso ejercicio de la investigación orientado al servicio.

Deseamos destacar la colaboración de los alumnos del Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, quienes protagonizaron por medio del trabajo de campo una enriquecedora experiencia de escucha.

Agradecemos también a la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por haber puesto a disposición los microdatos de la Encuesta Anual de Hogares con la desagregación del dominio de villas.

Un agradecimiento especial es para los padres Gustavo Carrara, Lorenzo de Vedia y Facundo Berretta Lauría, y por su intermedio a los equipos de sacerdotes de las villas de Bajo Flores y Barracas. Su generosa dedicación y compromiso personal no fue sólo crucial para que esta investigación pudiera realizarse sino para profundizar su sentido cristiano.

Finalmente manifestamos nuestra gratitud con la Fundación Europea que reconoció la importancia de encarar este estudio.

Capítulo 1

SOCIEDAD CIVIL Y DERECHO A LA CIUDAD. UNA MIRADA DESDE EL ENFOQUE DEL DESARROLLO HUMANO¹

EDUARDO LÉPORE

Introducción

Este capítulo presenta los elementos centrales de un marco de referencia en elaboración destinado a lograr una adecuada comprensión del rol de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Es nuestra intención enfocar esta cuestión desde la óptica del desarrollo humano en relación con el enfoque de los derechos humanos, destacando los recientes debates en torno al “Derecho a la Ciudad” y sus posibilidades analíticas como marcos de referencia y de acción. Con el mismo propósito se examinan tres concepciones alternativas sobre la sociedad civil, así como las funciones que cumplen sus organizaciones en los procesos de desarrollo humano resaltando sus alcances y limitaciones. Finalmente, en orden a considerar los caminos de ampliación de sus capacidades colectivas se discuten algunos senderos plausibles de crecimiento y consolidación y el lugar que ocupan en ellos los relacionamientos sinérgicos y los compactos de responsabilidades compartidas a los que dan origen.

¹ Este capítulo ha sido elaborado con la colaboración de Simca Simpson.

1.1. El Derecho a la Ciudad en la perspectiva del desarrollo humano

Existe actualmente un renaciente debate sobre el Derecho a la Ciudad ligado a los crecientes desafíos que en la gestión de las mismas suponen los procesos de transformación económica, social y cultural en un contexto internacional de globalización (Roberts y Pontes, 2006; Ziccardi, 2009). La centralidad de las ciudades como centros de producción y circulación democrática de información y conocimientos se contraponen con las paralelas tendencias hacia la aceleración de los procesos migratorios, la urbanización de la pobreza y el incremento de la violencia, poniendo de relieve el deterioro de la convivencia ciudadana y la necesidad de encarar modificaciones profundas en los enfoques de los gobiernos locales. La discusión en torno al Derecho a la Ciudad emerge así como un paradigma radical dentro del cual podrían formularse los sentidos de los cambios buscados. Estas posibilidades han sido discutidas en distintas reuniones internacionales, entre las que cabe mencionar las realizadas en París (2005, 2006), Barcelona (2005), Vancouver (2006) y Porto Alegre (2008) por convocatoria de Naciones Unidas (UNESCO, ONU-HABITAT). En ellas el tono prevaleciente ha sido definido como una serie de reclamos legítimos de las condiciones necesarias para satisfacer la vida digna y segura en las ciudades, tanto para los ciudadanos como para los grupos sociales (UNESCO-SHS, 2008). En particular, el informe de ONU-HABITAT (2010), *Estado de las ciudades del Mundo 2010/2011: Reducir la brecha urbana*, ha podido evidenciar la vigencia de los planteos efectuados:

El Derecho a la Ciudad, como manifestación del “profundo anhelo” de los habitantes de zonas urbanas por expresar con más efecto sus derechos humanos en las zonas urbanas, es una garantía contra el desarrollo que excluye a ciertos segmentos de la sociedad y contra el reparto selectivo de los beneficios y la desenfrenada marginalización que ocurre en las ciudades hoy en día. Por lo tanto, el Derecho a la Ciudad proporciona la adecuada plataforma de acción y de cumplimiento de los derechos humanos.

En relación con nuestras preocupaciones respecto de la persistencia de los procesos de marginalidad y exclusión social en los grandes centros urbanos de la Argentina, creemos que los recientes

debates sobre el Derecho a la Ciudad brindan un marco de aplicación fecundo para abordar los problemas específicos de las villas de la Ciudad de Buenos Aires, en cuanto manifestaciones paradigmáticas del subdesarrollo de la sociedad argentina.

Pensar la cuestión del Derecho a la Ciudad a la luz de la perspectiva del desarrollo humano nos conduce a una discusión más amplia respecto de la articulación de esta corriente de pensamiento con el enfoque de los derechos humanos. La exploración de las relaciones entre el enfoque de las capacidades –que sustenta la perspectiva del desarrollo humano– con los derechos humanos en cuanto marcos de referencia para la acción constituye un tema de creciente interés en el ámbito internacional, dado el claro reconocimiento que se vislumbra respecto de la necesidad de integrar los estándares de los derechos humanos dentro de un marco aplicado para las políticas públicas (Alkire y Deneulin, 2009).

Como indican Vizar, Fakuda Parr y Elson (2011) en una reciente colección de ensayos sobre este tema, ambos enfoques comparten una visión común: su foco en la dignidad y en la libertad de las personas. El enfoque de las capacidades enfatiza la importancia crucial de las libertades y de las oportunidades de las personas y los grupos, en tanto que los derechos humanos destacan la importancia de los valores como la libertad, la dignidad y el respeto, la igualdad y la no discriminación, la participación y la autonomía y los arreglos necesarios para protegerlos y promoverlos. Asimismo, mientras el enfoque de las capacidades provee un buen punto de partida para defender y validar el amplio campo de preocupaciones de los derechos humanos, el enfoque de los derechos humanos coloca un especial énfasis en la asignación de las responsabilidades, encontrando en las nociones de rendición de cuentas y de obligación dos aspectos también centrales de su perspectiva.

Las relaciones entre los conceptos de capacidades, derechos humanos y obligación han sido ampliamente discutidas por los trabajos de Nussbaum (1995; 1997; 2000:96-101; 2003; 2004; 2006). En uno de sus primeros análisis sobre estos vínculos (1995:88) la autora sugiere que “el pensamiento sobre las capacidades básicas del ser humano como necesidades para su funcionamiento está asociado con reclamos de asistencia por otros”. El enfoque de las capacidades da lugar en tal sentido a las nociones de deberes correlativos, al mismo tiempo que brinda una base conceptual para muchas nociones contemporáneas de los derechos humanos. En

trabajos más recientes, Nussbaum examina la implicancia de este pensamiento para los ámbitos políticos y jurídicos, identificando las capacidades como titularidades fundamentales que deberían incluirse entre los objetivos centrales de la cooperación social como objetos de obligación colectiva en el nivel nacional e internacional (Nussbaum, 2004:13). Las maneras en que las capacidades pueden ser efectivamente protegidas y fomentadas por arreglos constitucionales, así como su implementación e interpretación judicial es otra cuestión importante en el marco de las articulaciones de ambas perspectivas (Nussbaum, 2003:36-40; 2009).

Un punto especial en estos análisis es detectar qué capacidades pueden ayudar a aclarar la naturaleza y el alcance de la noción de derechos humanos. Nussbaum concuerda con la crítica de Sen al modelo de derechos individuales de Nozick y defiende un enfoque orientado hacia los resultados. A la vez, sugiere que con una lista adecuadamente especificada (cubriendo, por ejemplo, derechos sociales y económicos tanto como civiles y políticos), es posible mantener una caracterización de los derechos como delimitaciones periféricas o *side constraints* (Nussbaum, 1997:11-15). Las capacidades y los derechos humanos son de la misma familia. El foco en las capacidades nos aclara que el objetivo no es solamente la “libertad negativa” o la ausencia de interferencia estatal, sino más ampliamente “la plena capacidad de las personas de ser y de escoger cosas importantes” (Nussbaum, 2004:13).

El movimiento contemporáneo de los derechos humanos destaca especialmente la idea de la dignidad humana y el enfoque de las capacidades ayuda a aclarar cómo la idea de dignidad humana puede brindar fundamentos filosóficos para la teoría de derechos humanos. Un énfasis en la dignidad de las capacidades puede evitar las importantes limitaciones que caracterizan las teorías convencionales basadas en la “razón” y la “racionalidad” —por ejemplo, por la posible exclusión de individuos con problemas de salud mental del ámbito de protección de los derechos humanos (Nussbaum, 1997: 1-2)—. El trabajo más reciente de Nussbaum sobre la justicia subraya las maneras en que la idea de dignidad humana puede constituir el foco de un consenso solapado, brindando otro vínculo importante con el enfoque de derechos humanos. El análisis de los derechos dentro del enfoque de las capacidades destaca la idea de que garantizar los derechos humanos va mucho más allá del mero asegurarse de que un derecho sea impedido.

El Derecho a la Ciudad, entendido como usufructo colectivo de las ciudades conforme a los principios de equidad, democracia y sustentabilidad, puede ser interpretado a la luz de estas relaciones entre el enfoque de las capacidades y los derechos humanos.

Conviene aclarar que el Derecho a la Ciudad constituye un derecho colectivo y no una recopilación de derechos específicos, aunque es interdependiente con todos los derechos humanos, concebidos integralmente, e incluye a todos los incorporados en los instrumentos internacionales. Por ello algunos autores sostienen que supone un nuevo modo de defensa de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, que más que ampliar el régimen de derechos humanos, implica un cambio en el enfoque urbano que incorpora el lenguaje de los derechos (Purcell, 2002).

Significa una ética social cultivada por medio de la convivencia y el compartir el espacio urbano. Tiene en cuestión la participación pública, por la cual los habitantes del territorio urbano poseen derechos, y los ciudadanos, los gobiernos de las ciudades y las administraciones poseen obligaciones y responsabilidades. Los derechos civiles y políticos son fundamentales dado que conservan la capacidad de los individuos de participar en la política y en la toma de decisiones planteando sus puntos de vista, protestando y votando. El ejercicio de la ciudadanía urbana requiere que el gobierno y su administración respeten y promuevan la ética social. A la vez, confiere a los ciudadanos la responsabilidad de utilizar y acceder a los procesos participativos.

El territorio de las ciudades es en esta lógica un espacio de ejercicio de derechos colectivos como forma de asegurar el disfrute equitativo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades. Por eso el Derecho a la Ciudad incluye también el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participación en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural.

Un postulado central de la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, surgida en el encuentro de Quito (2004), es el reclamo de la función social de la ciudad y de la sociedad urbana (2.1). En ese carácter, la ciudad debe ejercer una función social, garantizando a todos sus habitantes el usufructo pleno de los recursos que la misma ciudad ofrece. Es decir, debe asumir la realización de proyectos e

inversiones en beneficio de la comunidad urbana en su conjunto, dentro de criterios de equidad distributiva, complementariedad económica, respeto cultural y sustentabilidad ecológica para garantizar el bienestar de todos los habitantes (2.1).

Esto implica que los espacios y bienes públicos y privados de la ciudad deben ser utilizados priorizando el interés social, cultural y ambiental (2.2). También demanda que “las ciudades deben promulgar la legislación adecuada y establecer mecanismos y sanciones destinados a garantizar el pleno aprovechamiento del suelo urbano y de los inmuebles públicos y privados no edificados, no utilizados, subutilizados o no ocupados, para el cumplimiento de la función social de la propiedad” (2.3.). En el mismo sentido se afirma que “en la formulación e implementación de las políticas urbanas debe prevalecer el interés social y cultural colectivo por encima del derecho individual de propiedad y los intereses especulativos” (2.4), y se destaca además la inhibición de la especulación inmobiliaria para que la inversión pública se gestione a favor de programas sociales que garanticen el derecho a la vivienda y a una vida digna a los sectores que habitan en condiciones precarias y en situación de riesgo (2.5). A eso se suma un compromiso del sector privado (5.1) que especifica que “las ciudades deben promover que los agentes del sector privado participen en programas sociales y emprendimientos económicos con la finalidad de desarrollar la solidaridad y la plena igualdad entre los habitantes”.

En este proceso (4.2), las ciudades, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, deben formular y aplicar políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción, que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas. Además, favorece la producción social del hábitat, por la cual “las ciudades deben establecer mecanismos institucionales y desarrollar los instrumentos jurídicos, financieros, administrativos, programáticos, fiscales, tecnológicos y de capacitación necesarios para apoyar las diversas modalidades de producción social del hábitat y la vivienda, con especial atención a los procesos autogestionarios, tanto individuales y familiares como colectivos organizados” (Artículo VI).

El Derecho a la Ciudad busca también asegurar la voz de los grupos sociales desaventajados mediante la protección especial de

grupos y personas en situación de vulnerabilidad (4.1), la participación en la planificación, producción y gestión de la ciudad, así como la producción social del hábitat (6). Se destaca que “los grupos y personas en situación vulnerable tienen derecho a medidas especiales de protección e integración, de distribución de los recursos, de acceso a los servicios esenciales y de no-discriminación” (4.1) y se menciona que “las ciudades, mediante políticas de afirmación positiva de los grupos vulnerables, deben suprimir los obstáculos de orden político, económico, social y cultural que limiten la libertad, equidad e igualdad de los ciudadanos e impidan el pleno desarrollo de la persona humana y su efectiva participación política, económica, social y cultural en la ciudad”.

En cuanto a la planificación y la gestión de la ciudad, se pide que las ciudades abran cauces y espacios institucionalizados para la participación amplia, directa, equitativa y democrática de los ciudadanos en el proceso de planificación, elaboración, aprobación, gestión y evaluación de políticas y presupuestos públicos. Se debe garantizar el funcionamiento de órganos colegiados, audiencias, conferencias, consultas y debates públicos, así como permitir los procesos de iniciativa popular en la proposición de proyectos de desarrollo urbano.

Por lo anterior se establece también el derecho de todos los habitantes a participar a través de formas directas y representativas en la elaboración, implementación y fiscalización de las políticas públicas y del presupuesto municipal de las ciudades y se asigna un rol particular a las redes y organizaciones sociales que se comprometen a potenciar la articulación internacional con el objetivo de contribuir al avance de la lucha de los movimientos sociales y de las redes no gubernamentales en la construcción de una vida digna en las ciudades.

Creemos así que la integración de los dos enfoques establece un marco para el debate sobre los derechos y las responsabilidades de los agentes involucrados en el ámbito del Derecho a la Ciudad. En tal sentido expresa:

la correlación entre estos derechos y la necesaria contrapartida de deberes es exigible de acuerdo a las diferentes responsabilidades y situaciones socio-económicas de sus habitantes, como forma de promover la justa distribución de los beneficios y las responsabilidades resultantes del proceso de urbanización; el cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad; la distribución de la

renta urbana y la democratización del acceso a la tierra y a los servicios públicos para todos los ciudadanos, especialmente aquellos con menos recursos económicos y en situación de vulnerabilidad.

El Derecho a la Ciudad implica en consecuencia un intercambio bidireccional: la ciudad garantiza los servicios, pero los ciudadanos también tienen que desempeñar un papel responsable en la vida ciudadana. Esto nos lleva a preguntar cómo los ciudadanos comprometidos y las organizaciones de la sociedad civil contribuyen a asegurarlo.

1.2. Concepciones alternativas de la sociedad civil

La contribución de la sociedad civil a los procesos de desarrollo humano asume diversas facetas de acuerdo a la perspectiva teórica a partir de la cual se la define. En un reciente artículo Kaldor (2003) presenta tres concepciones sobre la sociedad civil en el uso contemporáneo, asociadas, en cada caso a distintos fundamentos políticos. Éstas son las denominadas versiones “neoliberal”, “activista” y “posmoderna”.

La concepción neoliberal se encuentra ligada a las nociones de “tercer sector” y “sector sin fines de lucro” surgidas en los Estados Unidos durante las décadas de los años 70 y 80 (Etzioni, 1961, Salamon y Anheier, 1996). La idea central en esta versión es la existencia benéfica de un conjunto de organizaciones que no que se hallan controladas ni por el Estado ni por el mercado, y que desempeñan un papel importante en facilitar la operación de ambos. Estas ideas se remontan en muchos aspectos al énfasis puesto por Tocqueville en el “asociativismo” y se relaciona con las ideas neoliberales acerca de la reducción del papel del Estado. Desde esta perspectiva, se considera que las ONG, las organizaciones sin fines de lucro, las organizaciones caritativas y voluntarias son más flexibles e innovadoras que las instituciones estatales, por lo que pueden servir como sustitutos en la provisión de bienes y servicios colectivos. También se considera que dada su mayor transparencia pueden contribuir a remediar los abusos y malas prácticas de los gobiernos, y hacer que las empresas rindan cuentas y tengan comportamientos sociales responsables. Las ideas de Robert Putnam sobre el capital social y de Francis Fukuyama acerca de la confianza coinciden

con esta versión de la sociedad civil en cuanto a que la confianza y la interacción social son esenciales para el buen gobierno y el funcionamiento de los mercados. Se espera así que las OSC puedan corregir los problemas del mercado y las crisis económicas, e inclusive contribuir a combatir la corrupción, entre otras. En suma, de acuerdo a esta visión, el mercado tiene un papel primordial en la provisión de los bienes y servicios necesarios para la expansión de las capacidades humanas básicas. En este caso el rol de la sociedad civil consiste en incrementar la eficiencia en la entrega allí donde el mercado no llega o donde esa provisión no es realizada por el Estado o es realizada de manera insuficiente.

Una segunda concepción de la sociedad civil, surgida de manera paralela en América Latina y Europa del Este en los años 70 y 80, es la activista. Aunque de manera desconectada entre sí buscan describir los esfuerzos de crear espacios públicos autónomos en contextos de Estados autoritarios, como los representados por las dictaduras militares, en el primer caso, y los regímenes comunistas, en el segundo. En América Latina los intelectuales que comenzaron a usar el término estaban muy influenciados por las ideas Gramsci y de la teología de la liberación, en especial la noción de concientización de los pobres. En Europa del Este el uso del término surgió como resultado del fracaso de la primavera de Praga y la pérdida de esperanza respecto de que los cambios democratizadores podrían venir “desde arriba” o a través de la “apertura” del régimen. La idea central en esta perspectiva es que en lugar de intentar cambiar el Estado, lo importante es cambiar la relación entre el Estado y la sociedad por medio de la creación de organizaciones auto-organizadas e independientes (Michnik, 1985). El establecimiento de instituciones formales como los Convenios sobre Derechos Humanos y los vínculos con grupos pacifistas y de derechos humanos permitió que se abrieran espacios para la sociedad civil, dando cuenta del soporte de los vínculos transnacionales en el proceso de legitimación (Keck y Sikkink, 1998; Kaldor, 1991).

Esta mirada sobre la sociedad civil fue la que adoptaron intelectuales en Europa y en los Estados Unidos, quienes destacaron la necesidad de democratizar el Estado, para redistribuir el poder más que para capturarlo en el sentido tradicional. Estas ideas se encuentran en las bases de los denominados nuevos movimientos sociales que emergieron luego de 1968 y cuyos reclamos se centraron en los temas de la paz en el mundo, el ambiente, las mujeres, los derechos

humanos, entre otros, y supusieron un esfuerzo por crear un espacio público donde los individuos puedan actuar y comunicarse libremente con independencia del Estado y del capitalismo. En el sentido dado por Habermas, la sociedad civil se compone de las organizaciones y movimientos más o menos espontáneos, que se hallan en consonancia con la forma que los problemas sociales resuenan en el ámbito privado, los procesan y transmiten a la esfera pública. El núcleo de la sociedad civil forma una red de asociaciones que institucionalizan discusiones para la resolución de problemas de interés general en un marco de ámbitos públicos organizados.

Una tercera visión de la sociedad civil propuesta por Kaldor es la posmoderna. En parte esta versión se debe a la crítica que algunos antropólogos han realizado desde un punto de vista relativista al resurgimiento del término sociedad civil. Se acusa tanto a la visión activista tanto como a la neoliberal de contener un excesivo etnocentrismo y la describen como un mito neo-moderno que tiene una narrativa auto-legitimante (Comaroff y Comaroff, 1999). Se explica que fuera de occidente, la sociedad civil en términos de derechos individuales y asociaciones voluntarias, se extiende en muy pocos casos más allá de las ciudades capitales (Hann y Dunn, 1996; Mamdani, 1996; Koonings y Kruijt, 1999). Resaltan en cambio que existen numerosas organizaciones tradicionales y neo-tradicionales —en su mayoría basadas en lazos familiares o religiosos— que se mantienen independientes del Estado y constituyen espacios autónomos. Sin embargo, cuestionan el paradigma de la sociedad civil puesto que tendería a excluir a estos grupos dado que en muchos casos se trata de asociaciones no consentidas que operan como mecanismos de control social. Los posmodernos argumentan que no se puede separar arbitrariamente entre el “bien” de la sociedad civil occidental y el “mal” de la sociedad tradicional no occidental y proponen, en cambio, una noción de sociedad civil con mayor sensibilidad cultural. A diferencia de los supuestos implícitos en las dos versiones anteriores, en esta tercera concepción, subyace cierto escepticismo respecto de los objetivos de la modernidad, así como un esfuerzo por incorporar lo que ha sido definido como “el lado oscuro del capital social” (Putzel, 1997).

1.3. Funciones de la sociedad civil en la promoción del desarrollo humano²

Desde la perspectiva del desarrollo humano la expansión de las capacidades y de la agencia se logra con la articulación de esfuerzos de múltiples instituciones (Drèze y Sen, 2002:20). En tal sentido, el enfoque de capacidades no es pro-Estado ni pro-mercado, ni tampoco favorece un sistema económico particular. La idea es que los procesos sociales y económicos deben ser evaluados según sus logros en la ampliación de las libertades valoradas por las personas independientemente de los arreglos institucionales que los sostengan (Johnson, 2009). En consecuencia, cada institución puede contribuir a la expansión de las capacidades y las libertades. En la óptica que nos interesa en este capítulo cabe preguntarnos cuáles son los modos como las OSC fomentan el desarrollo humano.

Es sabido que las organizaciones de la sociedad civil cumplen crecientes responsabilidades en las comunidades en las que actúan: proveen servicios sociales, movilizan la fuerza laboral, desarrollan la infraestructura, promueven las actividades educativas y culturales, contribuyen a la resolución de conflictos y ayudan en tiempos de crisis, entre otras (Narayan *et al.*, 2000). Una manera de abordar esta variedad de roles desempeñados es hacerlo a la luz de lo que Mahbub ul Haq (2005) ha identificado como los principios fundamentales del desarrollo humano: la eficiencia, la equidad y el empoderamiento.

La eficiencia consiste en el uso óptimo de los recursos para expandir las capacidades de los individuos y de las comunidades. Refiere en este ángulo al modo menos costoso de alcanzar las metas del desarrollo por medio del empleo óptimo de los recursos humanos, materiales, ambientales e institucionales. Para ello, sostienen Alkire y Deneluin (2009), es necesario demostrar que las intervenciones institucionales brinden el mayor impacto en términos de la ampliación de las oportunidades de las personas.

En la literatura sobre sociedad civil y desarrollo humano concurren una serie de argumentos que destacan las características de las OSC desde el punto de vista de la eficiencia que introducen en

2 Esta sección es una revisión del documento de Suárez, Mitchell, Lépure, Maccio y Lépure (2010a).

la gestión social. En general estos argumentos están muy relacionados a la concepción neoliberal de la sociedad civil que promueve un enfoque centrado en la provisión de bienes y de servicios colectivos basado en la tesis de las ventajas funcionales de la descentralización y el carácter participativo de los procesos de gestión social.

Uno de los principales argumentos radica en el mayor conocimiento que las OSC disponen de los objetivos valorados que definen la capacidad de agencia de los individuos y los grupos sociales. Se argumenta que las OSC tienen relaciones más cercanas con las comunidades, lo que les posibilita conocer más apropiadamente lo que las personas valoran y en consecuencia desarrollar una estrategia de satisfacción más adecuada de sus necesidades. Esta relación de cercanía se encuentra a su vez reforzada por los valores de la solidaridad que orientan la acción de las OSC y son compatibles con esta mayor sensibilidad.

Como consecuencia de lo anterior se argumenta que las actividades de las OSC suelen estar diseñadas teniendo en cuenta los valores y necesidades específicos de las comunidades con las que interactúan. En contraste, se menciona que los programas estatales se caracterizan por la estandarización de sus diseños y el hecho de estar formulados en base de algún aspecto común de las poblaciones beneficiarias definidas en una escala amplia y a menudo abstracta. Esta mayor adecuación de los diseños a los valores y necesidades de los destinatarios sugiere que las estrategias de intervención llevadas adelante por las OSC podrían ser más exitosas que las estatales.

La proximidad de las OSC a los grupos y comunidades también tiene ventajas en la implementación de las acciones. El contacto cercano y directo con los mismos les hace posible tener en cuenta sus críticas y observaciones sobre la eficiencia de sus programas y de esa manera retroalimentarse con la información obtenida realizando las correcciones y ajustes requeridos en los objetivos y los procesos de implementación. Esta adaptabilidad se encuentra dificultada en las instituciones estatales y del mercado dado que su organización vertical puede limitar su capacidad de recibir críticas y observaciones de los beneficiarios. Además, el carácter anónimo de los beneficiarios y la separación entre los individuos que toman decisiones y los responsables de la implementación de los proyectos limita el empoderamiento de los destinatarios.

Algo más asociado a la concepción activista de la sociedad civil, aunque todavía enfocado más en los medios que en los fines del desarrollo humano, se puede identificar un segundo grupo de argumentos que destacan el papel de las OSC con relación a la equidad. En tal sentido, conviene aclarar que en la óptica del desarrollo humano la equidad se basa en los conceptos de justicia e imparcialidad, incorporando una consideración sobre la justicia distributiva. La noción de equidad se relaciona así con el concepto de igualdad —que implica la igualdad de todas las personas dentro de cierto espacio— pero se diferencia en aspectos importantes: más que focalizar en la igualdad de resultados, concentra su atención en la desigualdad de oportunidades que conduce a una consideración sobre los mecanismos de acción afirmativa o tratamiento preferencial (Alkire y Deneulin, 2009).

En términos generales, las argumentaciones que se incluyen en este grupo resaltan el papel de las OSC en relación con los medios del desarrollo, aunque ya no desde el punto de vista de la gestión de los mismos, sino en relación con el acceso a las oportunidades sociales y a la creación de titularidades básicas para los grupos y las comunidades que se hallan en situación de desventaja. Por ello un punto central es la idea de que las OSC brindan servicios colectivos a los pobres, no sólo porque son más eficientes que las instituciones estatales, sino porque fundamentalmente los pobres casi nunca tienen adecuado acceso a las instituciones formales que definen la estructura de oportunidades sociales.

Se sugiere que las OSC pueden potenciar el control directo de los grupos y comunidades con las que interactúan, facilitando el acceso a la información o a las oportunidades disponibles en el Estado o en el mercado. Muchas organizaciones comunitarias proveen acceso a profesionales quienes brindan información sobre las reglas de elegibilidad de los programas estatales o derechos específicos contemplados en la legislación laboral. El acceso a la justicia, así como al asesoramiento jurídico es otra de las cuestiones de creciente importancia entre los grupos y las comunidades pobres.

De igual manera se señala que las OSC pueden contribuir a que las poblaciones destinatarias accedan a los mercados a través de canales de comercialización de los bienes producidos en el mercado informal de las comunidades segregadas. También en este aspecto el asesoramiento y la capacitación en materia de desarrollo productivo son cruciales para facilitar el ingreso a la economía formal, sorteando las restricciones de la marginalidad económica.

Finalmente se reconoce un tercer grupo de argumentos que establecen una relación positiva entre la acción de la sociedad civil y el empoderamiento de los grupos y las comunidades, en línea con las interpretaciones de Putnam (1996) sobre los efectos benéficos del capital social. Visto desde el enfoque del desarrollo humano el empoderamiento refiere al proceso por el cual las personas actúan como agentes, ya sea individualmente o como grupos, esto es con autonomía en la toma de decisiones sobre los asuntos que influyen en el desarrollo de las comunidades. El empoderamiento implica entonces la participación activa de las personas no como meros beneficiarios sino como agentes capaces (Alkire y Deneulin, 2009).

Un argumento antes citado se relaciona a la mayor sensibilidad de las OSC para incorporar en su accionar los valores que definen los objetivos de las comunidades, y en tal sentido potenciar el empoderamiento de las poblaciones. Es decir, si las OSC son capaces de tomar en cuenta lo que es realmente valorado podrían ser también más efectivas en el empoderamiento de los pobres.

Asimismo, dado que las organizaciones de la sociedad civil —especialmente cuando están basadas en la comunidad— se encuentran arraigadas en la cultura local, tienden a participar activamente de esa construcción cultural, compartiendo en ese proceso los significados de la comunidad. Por ello se sugiere que los miembros de la comunidad depositarían una mayor confianza en estas instituciones locales puesto que las percibirían como organizaciones propias. Ese sentido de pertenencia no surgiría en el caso de la relación de las comunidades con las instituciones del Estado, dado el modo de relacionamiento más distante que suele vincularlos, cuando no es desarrollado en formatos clientelares.

Estas relaciones de confianza entre las OSC y las comunidades expresan también cierta reciprocidad: las comunidades se abren a las organizaciones y esperan que éstas les brinden los bienes y servicios propuestos. La fiabilidad es un aspecto que estructura la confianza de los grupos segregados en las organizaciones locales: confían más en ellas porque son a las que pueden acudir en forma constante (Narayan, *et al.*, 2000).

De acuerdo a estas miradas, las OSC tienden a favorecer la participación, dado que se basa en las relaciones de confianza: las personas se involucran en la toma de decisiones sólo cuando confían en las organizaciones. La participación de las personas también

es activada cuando las OSC toman en cuenta los valores de las comunidades y desarrollan acciones que se adecuan a las necesidades sentidas de la población. Se ha encontrado que las personas entienden la participación social como el juntarse para participar de los debates comunitarios, expresar las propias opiniones y ser escuchados, involucrarse en la toma de decisiones y tener influencia sobre las decisiones tomadas (Narayan, *et al.*, 2000).

Adicionalmente, cuando las OSC se abren a la participación de los destinatarios en los procesos de formulación e implementación de las acciones, amplían el control directo que éstos tienen y con ello su capacidad de agencia. Pero fundamentalmente contribuyen al control efectivo cuando promueven la formación de grupos que se esfuerzan para conseguir derechos y adquirir un mayor bienestar. En tal sentido operan aquí los argumentos que indican que las organizaciones de la sociedad civil tienen una especial capacidad para canalizar esos reclamos comunitarios y favorecer la movilización de los grupos sociales removiendo los obstáculos que impiden la acción colectiva (Putnam, 1994).

Finalmente cabe mencionar el papel que pueden jugar las organizaciones sociales en relación con los sentimientos de responsabilidad. Las OSC pueden ayudar a las personas a asumir sus responsabilidades de dos maneras complementarias. Por un lado, mediante un trabajo intenso con las comunidades pueden contribuir a que las personas sean más conscientes de sus propias capacidades y tomen conciencia de sus capacidad de escoger y de establecer metas. Por el otro, como resultado de la participación pueden hacer que logren una mayor responsabilidad por sus propias acciones lo que también apunta a fortalecer el empoderamiento.

Pese a la relevancia de argumentos presentados en relación con las variadas funciones de las organizaciones de la sociedad civil en la promoción humana, es posible reconocer una serie de críticas que ponen en discusión los aspectos planteados. Primero, en relación con la supuesta eficiencia que introducen las OSC en la provisión de servicios colectivos se subrayan algunos inconvenientes (Besley y Ghatak, 2006). Uno de ellos responde a la insuficiente especialización organizacional que las OSC pueden tener. En ese sentido, se indica que a menudo las organizaciones tienen metas múltiples o mal definidas y eso no contribuye a operar con adecuados niveles de eficiencia. Además, algunos afirman que dado que las OSC no rinden cuentas ni al electorado ni a los consumidores carecen de es-

estructuras de incentivos fuertes para actuar de forma eficiente. También existe el problema potencial de que, si los bienes y servicios que gestionan deben de ser entregados por canales locales, se podría discriminar a los grupos con menos arraigo en las comunidades.

En ello estriba una de las críticas más importantes en relación con su capacidad de generar condiciones de equidad en las comunidades donde operan. En ciertas ocasiones la existencia de grupos con mayor poder y control sobre las organizaciones locales puede llevar a un uso discrecional de los recursos contribuyendo a la reproducción de las desigualdades internas. Esto en gran medida porque los grupos más poderosos son los que desarrollan mayores niveles de participación y capacidad de expresar sus voces. Otros resaltan el hecho de que los valores de la solidaridad que orientan la acción de las OSC pueden dar lugar a demostraciones culturales y religiosas, pero que sus alcances en términos de afectar las relaciones de trabajo y los mecanismos económicos son menos evidentes. Por otra parte se dice que los recursos disponibles en las redes comunitarias pueden brindar apoyo económico y social a los grupos desventajados, pero estas ayudas suelen fallar cuando las demandas son excesivas o demasiado frecuentes (Narayan, *et al.*, 2000).

También es posible que las OSC no superen la crítica posmoderna de sus acciones culturalmente determinadas. De hecho, es posible que no sean capaces de lograr cambios significativos cuando los grupos sociales pertenecen a distintas comunidades desconectadas. El aislamiento de las comunidades espacialmente segregadas es una limitación de índole estructural que podría ser reforzada socio-culturalmente. Esta falta de conexión, o de lo que a veces se llama *bridging*, podría ser uno de los motivos por el cual las organizaciones comunitarias no logran resultados relevantes en el largo plazo (Narayan *et al.*, 2000).

Como resultado de estas y otras críticas, el estudio del Banco Mundial *Voices of the Poor* sugiere que las OSC no logran articular una solución institucional adecuada al problema de la pobreza (Narayan, *et al.*, 2000). Aunque se reconoce que cumplen un papel importante desarrollando los sentimientos de pertenencia e identidad entre las comunidades desfavorecidas, se concluye que su capacidad de respuesta efectiva es centralmente limitada.

1.4. Senderos de crecimiento, relacionamientos sinérgicos y asignación de responsabilidades compartidas

Si bien desde las ciencias económicas se han propuesto una variedad de modelos teóricos para explicar el surgimiento del tercer sector y su lugar en la provisión de bienes y servicios, la ampliación del alcance de las contribuciones de las OSC a los procesos de desarrollo humano, así como las limitaciones sintetizadas remiten a una discusión sobre los posibles caminos de consolidación de la sociedad civil. Desde una perspectiva de ciencia política, Jonathan Fox (1996) sugiere algunos senderos que han impulsado la densificación de la sociedad civil en contextos signados por la marginalidad y la violencia.

Uno de ellos radica en el establecimiento de relaciones de coproducción sinérgicas con las instituciones estatales. En estos casos la producción colaborativa entre el Estado y las OSC se da a partir del reconocimiento que desde los estamentos medios y bajos de las instituciones gubernamentales se otorgue a las organizaciones autónomas. Una ventaja de este camino es que facilita la capacidad de la sociedad de actuar en las próximas oportunidades, aprovechando las aperturas que se dan “desde arriba”. Si bien en muchos casos la coproducción de capital social que se origina a instancias de estas relaciones implica una participación limitada, ésta tiende a ser sustantiva en la implementación de programas estatales de desarrollo. En consonancia con una dinámica de “dos pasos para delante y uno para atrás” el autor señala que las aperturas son a menudo seguidas de reacciones autoritarias en las que el proceso es transitoriamente revertido.

El segundo sendero de consolidación de las organizaciones de la sociedad civil da cuenta de las relaciones sinérgicas entre las organizaciones locales y las externas a la comunidad. Se trata así de un proceso de coproducción de capital social con otros actores de la sociedad civil, como grupos eclesiales, de derechos humanos y de desarrollo. Estas relaciones surgen especialmente en ambientes autoritarios, y en ellos son particularmente cruciales las organizaciones religiosas. También las redes políticas no partidarias han sido claves para la consolidación de varios movimientos sociales. Por su parte, las organizaciones externas abocadas a la defensa de los derechos humanos y del medio ambiente han sido grandes promotoras de la construcción de organizaciones locales. En general estos alia-

dos brindan incentivos positivos para la formación de asociaciones horizontales entre comunidades, a la vez que contribuyen a instalar los reclamos de las organizaciones locales en la opinión pública ampliando la base de su legitimidad. No obstante, señala que la dinámica interna de estas alianzas puede variar, pudiendo devenir en formas subordinadas de semi-clientelismo, sin engendrar el desarrollo autónomo de la sociedad civil.

Existe un tercer sendero de consolación de la sociedad civil al que Fox denomina como el de producción de capital social “desde abajo”. En esta trayectoria, el capital social crece y se consolida por la acción colectiva local con independencia de los aliados externos. Éstos pueden ser grupos que proponen alternativas al desarrollo económico basadas en las necesidades de la comunidad, mientras que otros son de carácter cívico, más relacionados con las propuestas de democratización, basadas en la identidad. Por esos procesos, los movimientos locales pueden llegar a concretar su influencia con grandes alianzas políticas nacionales, con la posibilidad de reorientar las políticas estatales.

El estudio de las relaciones entre acción estatal, capital social y desarrollo presente en los trabajos de Peter Evans (1997) brinda un ángulo complementario para pensar las relaciones sinérgicas descritas. Evans considera que el apoyo mutuo entre los gobiernos y los ciudadanos comprometidos puede adquirir diversas formas, por lo cual analiza la estructura de las relaciones sinérgicas distinguiendo entre: a) las basadas en las acciones complementarias del Estado y de la sociedad civil, y b) las sostenidas en los vínculos sociales que atraviesan la división público-privada o *embeddedness*. Ambos conceptos no sólo implican distintos modos de sinergia, sino también distintas conexiones entre la idea de sinergia y las teorías sobre el relacionamiento entre las instituciones públicas y privadas.

La complementariedad es el modo convencional de entender las relaciones mutuamente benéficas entre los actores públicos y privados. Tal relación sugiere una clara división social del trabajo entre las instituciones públicas y privadas: el Estado está mejor facultado para proveer cierta clase de bienes colectivos, con el complemento de insumos más eficientemente producidos y gestionados por actores privados, sean éstos empresas u organizaciones de la sociedad civil.

Para Evans la noción de complementariedad encaja correctamente con el paradigma de la economía institucional y de la admi-

nistración pública, y otras posiciones poco proclives a repensar la división público-privado. En cambio, la idea que la sinergia podría estar basada en los vínculos que conectan a los ciudadanos y a los agentes públicos a través de la división público-privada es más reciente y más resistida. No obstante, según los estudios revisados, la permeabilidad de las fronteras entre la esfera pública y privada es un componente esencial de muchos programas de desarrollo que han mostrado ser exitosos en distintos países del mundo.

Conviene aclarar que el reconocimiento de la *embeddedness* no significa anular el valor de la complementariedad. Se trata de dos aspectos que se requieren y que se hallan presentes, aunque en desigual combinación, en la mayoría de los casos concretos de colaboración público-privada. El propósito de diferenciarlos no apunta tanto a priorizar uno sobre el otro, sino más bien a mejorar la capacidad de análisis de la complejidad de las estructuras de relaciones sinérgicas.

Una de las argumentaciones más importantes a favor de la sinergia basada en la noción de complementariedad afirma que los Estados contribuyen al incremento de la eficiencia de las organizaciones locales e instituciones de la sociedad civil a través de la provisión de entornos regulados. En ese sentido, las relaciones informales que se establecen en los mercados de intercambio requieren de un ambiente básico de orden y previsibilidad establecido y custodiado por las instituciones estatales. En este esquema, el aporte estatal a la construcción de capital social es general y distante, los organismos públicos no se encuentran relacionados directamente con los actores sociales.

Sin embargo, la complementariedad basada en la provisión pública de intangibles también puede adoptar formas diferentes a la sanción legislativa y a la capacidad de hacer cumplir las normas jurídicas. La difusión de conocimientos científicos, así como la organización de campañas de sensibilización destinadas a concentrar la atención alrededor de ciertas cuestiones que requieren mayores niveles de compromiso cívico son otras formas de complementariedad importantes.

Vale aclarar que las relaciones sinérgicas apoyadas en la complementariedad no se limitan a los casos de provisión pública de bienes y servicios colectivos, que dada la escala y organización burocrática de las instituciones estatales les posibilita suministrarlos de manera más eficiente. Las relaciones de complementariedad im-

plican en casi todos los casos una interacción diaria entre agentes públicos y privados, los cuales son esenciales para organizar la sinergia basada en la complementariedad. Por ello Evans señala que la introducción de la noción de *embeddedness* complejiza el análisis de las relaciones sinérgicas, puesto que supone el examen de las interacciones diarias entre agentes públicos y privados y las normas y lealtades construidas en torno a ellas.

Ése es el caso de las iniciativas que buscan más directamente involucrar a la sociedad civil en las políticas estatales. En estos formatos los agentes estatales deben encarar un diálogo más específico y cercano con los actores de la sociedad civil con la finalidad de implementar proyectos desarrollados conjuntamente. Ejemplos de estas modalidades son los adoptados por los consejos consultivos y las comisiones de asesoramiento conjunto entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

Si bien la evidencia todavía no es suficiente, existen muchos indicios de que las formas de colaboración entre la sociedad civil y el Estado que atraviesan la división público-privada proporcionan un mayor impacto que las derivadas de la mera complementariedad. Se encuentra que en muchos casos las redes de confianza y de colaboración que cruzan el límite de la división público-privado sirven como depósitos de capital social que en lugar de fomentar la corrupción o la búsqueda de rentas potencian el impacto de los programas implementados. Ello no evita el desarrollo de una importante crítica a estas posibilidades de colaboración centrada en la formación de redes clientelares o de corrupción.

En ese punto también reside un segundo nudo problemático surgido de la dilución de los criterios de asignación individual de la responsabilidad. La interacción entre agentes públicos y privados en el marco de una división permeable de ambas esferas vuelve relevante la pregunta acerca de quién debe ser considerado responsable y de qué. Es aquí donde la noción de compacto de responsabilidades mutuas y colectivas propuesta por Robert Behn (2002) aporta elementos que nos permiten avanzar en la discusión. La red de responsabilización asume el elemento de complejidad presente en la multiplicidad de actores involucrados en la definición de responsabilidades individuales, colectivas y en los mecanismos de reporte y supervisión presentes en formatos complejos de colaboración.

La pregunta central es: ¿cómo alguien debería hacer responsable (*accountable*) a otro y de qué? Behn afirma que tradicional-

mente la respuesta ha sido obvia: los superiores hacen responsables a los subordinados por lo que ellos quieren, castigando el fracaso y recompensando ocasionalmente el éxito. En esa lógica, el subordinado tiene pocos derechos y escasa influencia. Sin embargo, esta forma unidireccional y jerárquica de asignación de la responsabilidad (*accountability*) no es la única admisible. La responsabilidad podría emerger de un acuerdo entre todos aquellos que participan de un “compacto de responsabilidad mutua y colectiva” que no haría distinciones jerárquicas entre los que hacen responsables a otros y los que lo son. De ese modo, todos los que participan del compacto estarían aceptando las obligaciones y responsabilidades al reconocer que son parte de una red de responsabilidad: cada miembro es responsable ante todos los otros, y, simultáneamente, todos los otros son responsables ante cada uno. Así, todos los miembros de la red son paralelamente responsables y deben rendir cuentas ante el conjunto de actores a quienes también pueden exigir que rindan cuentas.

Behn establece una diferencia en el significado de los términos *responsability* y *accountability*. Según esta distinción, la *accountability* se impone sobre un agente social independientemente de su voluntad de asumir el compromiso contenido en la misma, en cambio *responsability* hace referencia a una situación en la cual el compromiso contenido es asumido libremente por el agente. En ese sentido, se puede aceptar voluntariamente la responsabilidad respecto de un contenido sobre el cual otro agente social busca imponer *accountability*, pero ningún agente social puede imponer a otro la responsabilidad.

Fundado en esa distinción, señala que cada miembro del compacto de responsabilidad mutua y colectiva acordaría voluntariamente las obligaciones por las cuales se haría responsable. En ese marco, ningún miembro del compacto intentaría hacer a los otros responsables por un fracaso sin primero cumplir sus propias obligaciones voluntariamente asumidas.

Un compacto de responsabilidad crearía “el sentido de responsabilidad colectiva” que hace posible que las organizaciones que unen sus esfuerzos en formatos de colaboración puedan superar su fragmentación, constituyendo una comunidad de responsabilización en la cual sus miembros hacen al colectivo responsable del desempeño global. Si pensamos la rendición de cuentas en términos de superiores y subordinados, no podremos concebir una red de socios que acuerdan entre ellos lo que se debe producir, cómo evaluar lo

producido y quién debe contribuir para asegurar el proceso de co-producción. Se trata de una teoría de la rendición de cuentas no basada en premios y castigos, sino en el sentido personal de responsabilidad hacia los socios.

Sin duda la complejidad es mayor puesto que un sentido personal de responsabilidad no puede ser impuesto por órdenes, jerarquías o una estructura de premios y castigos. Por ello Behn advierte que es muy probable que los agentes sociales acepten y actúen según un sentido personal de la responsabilidad sólo si vislumbran que los demás actúan de modo similar y si creen que los demás seguirán actuando de ese modo.

La colaboración entre las agencias gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil, debería así tener consecuencias específicas sobre la responsabilidad estatal si ella se enmarca en un compacto de responsabilidades mutuas y colectivas como el propuesto. En primer lugar, colocaría en pie de igual a las instituciones estatales y privadas en el proceso decisorio y en el ejercicio de la rendición de cuentas de los compromisos voluntariamente asumidos, lo que pondría claros límites a la reglamentación unilateral de competencias y funciones, así como a los mecanismos de control y supervisión. La suspensión del poder de policía del Estado en ello implícito llevaría a que sus intereses y objetivos sólo puedan ser promovidos por canales de *soft power*, liderando el proceso de colaboración mediante la activación de los recursos de capital social y simbólico acumulados a partir del prestigio construido.

Sin dudas ello aparece como algo extremadamente problemático, más aún cuando convenimos en que el Estado es la máxima instancia de articulación social. La consistencia del planteo no cierra, sin embargo, el interrogante abierto respecto de los alcances de las responsabilidades asumidas en formatos de colaboración como los propuestos por Behn, así como de las posibilidades de generar un Estado responsable en un contexto en donde se contribuiría a diluir la responsabilidad de algunos de estos actores. Tales preocupaciones nos llevan a poner en cuestión los fundamentos de las responsabilidades asumidas en dichos marcos de colaboración, teniendo presente el carácter esencialmente voluntario de la coproducción colaborativa entre Estado y sociedad civil.

Conclusiones

El análisis de la creciente participación de las organizaciones de la sociedad civil en la resolución de los problemas urbanos puede ser abordado de manera fecunda en el marco de la discusión más amplia en torno a las relaciones entre el enfoque del desarrollo humano y los derechos humanos. En particular, el reciente debate sobre el Derecho a la Ciudad brinda un adecuado punto de partida para pensar la cuestión de las villas de Buenos Aires en relación con las reales capacidades de usufructo que tienen sus pobladores de los recursos y oportunidades provistos por la ciudad. También provee un encuadre legitimado a partir del cual establecer las obligaciones de los agentes sociales involucrados, entre los cuales se encuentran las organizaciones de la sociedad civil como actores crecientemente gravitantes.

Son diversas las funciones que tales organizaciones desempeñan en relación con el aseguramiento del Derecho a la Ciudad. Un repaso de las actividades de la sociedad civil desde el enfoque del desarrollo humano, en atención a las denominadas concepciones “neoliberal”, “activista” y “posmoderna” coexistentes en el uso actual del concepto, hace posible valorar un conjunto de argumentos que defienden el rol de las OSC en relación con los objetivos de la promoción humana en las comunidades que actúan. La eficiencia en la provisión de bienes y servicios, la equidad en el acceso de los grupos vulnerables a las oportunidades brindadas por el Estado y el mercado, así como el empoderamiento de los destinatarios en el desarrollo de la capacidad de agencia y el capital social comunitario son algunas de las argumentaciones más extendidas en la literatura sobre el tema. La relevancia de estas explicaciones no supone desconocer importantes críticas de las que también son objeto de discusión y que subrayan las múltiples limitaciones que las OSC suelen enfrentar debido a variadas restricciones estructurales y socio-culturales que acotan el alcance de su acción.

Teniendo en cuenta estas apreciaciones se consideraron en este capítulo algunos caminos posibles de ampliación de las capacidades colectivas de las OSC. La coproducción colaborativa con las instituciones del Estado, así como con aliados externos ha demostrado ser uno de los principales impulsores de la consolidación de las bases locales de la sociedad civil en contextos urbanos de marginalidad.

Creemos que en las posibilidades de conformación de estos relacionamientos sinérgicos radica uno de los desafíos centrales de la

sociedad civil respecto de sus aportes a la promoción humana en las villas de la Ciudad. Sólo un compacto de responsabilidades compartidas entre los actores involucrados estará en condiciones de crear el sentido de responsabilización que permita otorgar el Derecho a la Ciudad que se encuentra vedado para una porción creciente de los habitantes de la ciudad de Buenos Aires.

Capítulo 2

LAS VILLAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. FRAGMENTACIÓN ESPACIAL Y SEGMENTACIÓN DE LAS CONDICIONES SOCIALES DE VIDA

JIMENA MACCIÓ Y EDUARDO LÉPORE

Introducción

La creciente concentración territorial de la pobreza en las ciudades latinoamericanas es una causa principal del crecimiento y de la persistencia de la pobreza y de la fragmentación espacial de las mismas (Ziccardi, 2009; Rodríguez Vignoli, 2008). Las villas son una manifestación paradigmática de la marginalidad y la exclusión social en la Ciudad de Buenos Aires, el principal centro urbano de la Argentina y el más desarrollado desde el punto de vista económico, social y cultural. Si bien su origen es histórico, su persistencia y crecimiento aún en etapas de expansión de las oportunidades laborales y económicas obliga a prestarle especial atención. La concentración espacial de la pobreza que las villas suponen se encuentra agravada por mecanismos de segregación que impiden el desarrollo humano y dificultan la realización de la igualdad en el largo plazo (PNUD, 2009; Scheinsohn y Cabrera, 2009).

Diversos estudios han mostrado que los residentes en comunidades segregadas sufren una variedad de penalizaciones. Más allá de las carencias de activos personales y familiares, tienen problemas de accesibilidad y de conectividad y se enfrentan con limitaciones en cuanto al acceso a la información, lo que impide también el acceso a los servicios públicos y las oportunidades de empleo. La homogeneidad social de los que residen que lugares pobres y socialmente aislados y la falta de interacción con personas de otros estratos sociales afectan a sus oportunidades y a sus acciones de forma adversa. En la literatura actual, estos fenómenos se denominan

“efectos vecindarios”, “estructuras de oportunidades” o bien “geografía de las oportunidades”, entre otros.¹

En este capítulo se aborda el problema de las villas de la Ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva de análisis que privilegia los aspectos sistémicos puestos de relieve en las vinculaciones existentes con la ciudad. Desde este ángulo se sitúa la cuestión de las villas en tanto manifestación paradigmática de los procesos de fragmentación espacial y segmentación de las condiciones sociales de vida que existen en la Ciudad de Buenos Aires.

En tal sentido se analiza en primer término el tamaño de la población en villas, su evolución intercensal comparada y sus patrones de localización en el espacio teniendo en cuenta las modificaciones ocurridas en la estructura y dinámica de la población de la Ciudad. En segundo lugar se examinan una serie de indicadores referidos a las características demográficas, los hogares y las familias, el hábitat y la vivienda, la salud y la educación, el trabajo, la ocupación y los ingresos y las condiciones de subsistencia. Por medio de ellos se busca caracterizar las condiciones sociales de vida en las villas, poniendo especial atención en las brechas comprobadas según la localización territorial. En este punto se describe la segmentación de las condiciones sociales de vida de la ciudad no sólo en relación con las poblaciones que residen en las villas, sino también en relación con las disparidades existentes entre sus zonas norte y sur que –separadas por un corredor central– definen la principal línea de demarcación socio-territorial de la ciudad.

La tercera sección de este capítulo constituye un acercamiento a la medición de la concentración espacial de la pobreza y a la medición de los efectos territorio que esa concentración implica en términos de asociación estadística entre el lugar de residencia y el acceso diferenciado a las oportunidades sociales. Para ello se emplea una medida de pobreza multidimensional basada en la metodología de Alkire-Foster, que hace posible calcular la incidencia y la intensidad de la pobreza multidimensional y analizar los principales factores socio-demográficos y económicos relacionados. Una vez

¹ Cabe destacar los trabajos de Wilson (1996, 2006) en relación con los “efectos vecindarios”, Moser (1998) para las categorías de “activos y oportunidades” y Galster y Killen (1995) sobre la noción de “geografía de las oportunidades”. Para una perspectiva latinoamericana pueden consultarse, entre otros, los trabajos de Kaztman (1999, 2001, 2008) y Suárez (2011).

identificados esos factores, se aplican modelos de regresión para estimar la magnitud de las penalizaciones que sufren los habitantes de las villas en sus condiciones materiales de vida por el hecho de vivir en estos territorios segregados, más allá de sus características socioeconómicas y demográficas.

Este capítulo se construye a partir de los datos provistos por dos fuentes secundarias: los datos provisionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010 y los microdatos de la Encuesta Anual de Hogares de la Ciudad de Buenos Aires correspondiente al relevamiento del año 2009.

2.1. Definiciones previas

Las villas surgieron en la década del treinta, aunque el fenómeno cobró mayor importancia en la década de los años cuarenta en el marco de las intensas migraciones internas ligadas al proceso de industrialización por sustitución de importaciones que caracterizó el desarrollo económico de la Argentina hasta mediados de los años setenta (Suárez *et al.*, 2010b; de la Torre, 2008). Su evolución desde entonces no ha sido ajena a los cambios más profundos de la sociedad argentina y a los estilos de desarrollo prevalecientes en cada etapa histórica (Pastrana, 2010).

En la Ciudad de Buenos Aires los nombres de las villas responden en su mayoría al barrio al que pertenecen como la de Barracas o Bajo Flores, o al lugar donde están ubicadas como las de Cildañez o Piletones. En otros casos, predomina una numeración dada por el Estado que forma parte de la identidad barrial y que ha sido reapropiada por los propios pobladores, como en las villas 15, 16 o 20.

Si bien en la literatura pueden rescatarse diversas definiciones, seguimos en este informe la dada por Cravino (2006, 2008). De acuerdo a ella, las villas son urbanizaciones informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante o de la afectación de tierras fiscales por el Estado para asentar provisoriamente a familias que, entre otros aspectos, se caracterizan por: a) producir tramas urbanas muy irregulares, b) contar con buena localización en relación con los centros de producción y consumo en zonas donde es escaso el suelo urbano, c) asentarse prioritariamente en tierras de propiedad fiscal, d) responder a la suma de prácticas individuales y diferidas en el tiempo.

Estos rasgos diferencian a las villas de los denominados asentamientos precarios, que, en cambio, se caracterizan por: a) trazados urbanos que tienden a ser regulares y planificados, b) ser en general decididos y organizados colectivamente, c) estar ubicados en su mayoría sobre tierra privada vacante, sólo en algunos casos asentándose en tierras fiscales.

Una definición operativa la aporta el propio Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, en cuyos documentos metodológicos se indica que una vivienda está ubicada en una villa cuando

se encuentra en un núcleo habitacional ubicado en terrenos fiscales o de terceros que fueron ocupados en forma ilegal. En las villas, las viviendas no están ubicadas con criterio de ordenamiento edilicio, sino que aparecen “desparramadas” en el terreno, sin separaciones entre ellas, no hay trazado de calles de circulación ni subdivisión ordenada de terrenos. Es decir no son barrios amanzanados, sino organizados a partir de intrincados pasillos, donde por lo general no pueden pasar vehículos, producto de lentas y no planificadas ocupaciones de tierras urbanas y suburbanas de muy baja calidad. Se incluyen entre ellas, las villas que se encuentran en proceso de urbanización (INDEC, 2010).

2.2. Fuentes de datos

La información presentada en este capítulo se basa principalmente en fuentes provistas por oficinas públicas de estadísticas. En particular, se recurre a los resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 en la Ciudad de Buenos Aires –llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)– y a la base de datos de la Encuesta Anual de Hogares (EAH) de la Ciudad de Buenos Aires 2009 –administrada por la Dirección de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 – en adelante Censo 2010– fue realizado el 27 de octubre de ese año en todo el territorio del país con el objetivo de actualizar las principales características demográficas, habitacionales, económicas y sociales de los habitantes de la Argentina. Como en operativos anteriores, fueron censados las viviendas (colectivas y particulares), los hogares y los individuos. En el caso de las viviendas particulares,

se dispuso de un cuestionario básico y de un cuestionario ampliado que se administraron alternativamente. El primero incluyó una batería de preguntas básicas para determinar la estructura de la población por sexo y edad y otras necesarias para captar los principales indicadores socio-demográficos. Este cuestionario se aplicó a la mayor parte de la población residente en localidades de más de 50.000 habitantes. El cuestionario ampliado incorporó un mayor número de preguntas e indagó además sobre las temáticas de discapacidad, afrodescendientes, pueblos originarios, equipamiento tecnológico y uso de computadora en el hogar. Este cuestionario se aplicó a un grupo que funcionó como muestra de la población en las localidades de 50.000 habitantes y más, y a la totalidad de las localidades de menos de 50.000 habitantes. Debe destacarse que en las villas de la Ciudad de Buenos Aires se aplicó la versión ampliada, aunque no se dispone aún de esta información.

En tal sentido importa aclarar que al momento de elaborar el presente informe los datos censales difundidos se limitan a la contabilización de los tamaños poblacionales y su distribución geográfica sin permitir desagregaciones sobre sus características sociales. Asimismo, es importante destacar que los resultados con fuente censal presentados en este informe no sólo se refieren a las villas sino también a los asentamientos de la Ciudad.

La Encuesta Anual de Hogares (EAH) es un relevamiento poblacional aplicado anualmente desde 2002 por la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Su objetivo principal es brindar información actualizada sobre la situación socioeconómica de la población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sus hogares y sus viviendas (DGEyC, 2009). Para ello dispone de un diseño conceptual abarcativo de las áreas temáticas usualmente incorporadas por las encuestas de hogares: vivienda y hábitat, hogares y familias, características demográficas, trabajo, empleo e ingresos, educación y salud. Sin embargo, cabe indicar que la EAH releva los hogares particulares, excluyendo la población residente en hogares colectivos, los pasajeros de hoteles turísticos y las personas sin residencia fija (DGEyC, 2009).

La encuesta se basa en una muestra probabilística en dos etapas estratificada en 15 grupos correspondientes a las 15 comunas en las que se divide político-administrativamente la Ciudad de Buenos Aires. Dentro de cada comuna, se estructuran tres marcos de muestreo: (a) viviendas particulares generales, (b) inquilinatos, hoteles

familiares, pensiones, casas usurpadas o tomadas, y (c) viviendas en villas. En cada marco, las unidades primarias de muestreo son conglomerados de viviendas, mientras que las unidades secundarias son las viviendas. Los conglomerados son construidos empleando la información del Censo 2001, actualizada periódicamente a partir de otras fuentes de datos (DGEyC, 2009).

El marco correspondiente a viviendas en villas se compone de todas las villas identificadas por la DGEyC teniendo en cuenta los datos del Censo 2001 y otras fuentes adicionales complementarias.² De acuerdo a la última actualización de este marco muestral son 5 las comunas de la Ciudad en las que se localiza al menos una villa. Operativamente, se procede seleccionando una muestra de conglomerados de viviendas del marco muestral correspondiente a cada una de estas 5 comunas, con probabilidad proporcional al total de viviendas de 2001. Una vez seleccionados los conglomerados, las viviendas “son seleccionadas in situ por el coordinador que conduce a los encuestadores en el interior de las mismas, mediante un procedimiento que trata de ser aleatorio, debido a la necesidad de limitar el tiempo de permanencia del grupo de trabajo en [el lugar]” (DGEyC, 2009).

Para la elaboración de este informe se utilizaron procesamientos propios de los microdatos de la onda 2009 de la EAH. En dicho relevamiento fueron encuestadas un total de 9.628 viviendas, de las cuales 419 se encontraban ubicadas en villas.

2.3 Tamaño, evolución y patrones de localización

2.3.1. Dinámica demográfica de la Ciudad de Buenos Aires

La configuración territorial de la Ciudad de Buenos Aires presenta una superposición de divisiones espaciales que subsisten hasta la actualidad. Estas divisiones han constituido una trama de límites no siempre consensuados que contribuyeron a la segregación social que se produjo en el espacio urbano. De acuerdo a su división más reciente, la ciudad se encuentra dividida en 15 comunas conformadas por el agrupamiento de 48 barrios, que a partir de la creación

² No incluye asentamientos.

de las comunas adquirieron sus delimitaciones actuales (Mazzeo y Lago, 2009).

Con fines de seguimiento social las estadísticas del Gobierno de la Ciudad presentan información desagregada en cinco zonas que agrupan las 15 comunas, dada su semejanza en relación con características sociales y económicas. Históricamente ha sido el eje Norte-Sur el que ha caracterizado la segmentación socioeconómica más pronunciada de la Ciudad.

Cuadro 2.1
Comunas y barrios de la Ciudad de Buenos Aires.
Población total, superficie y densidad poblacional, según zona.

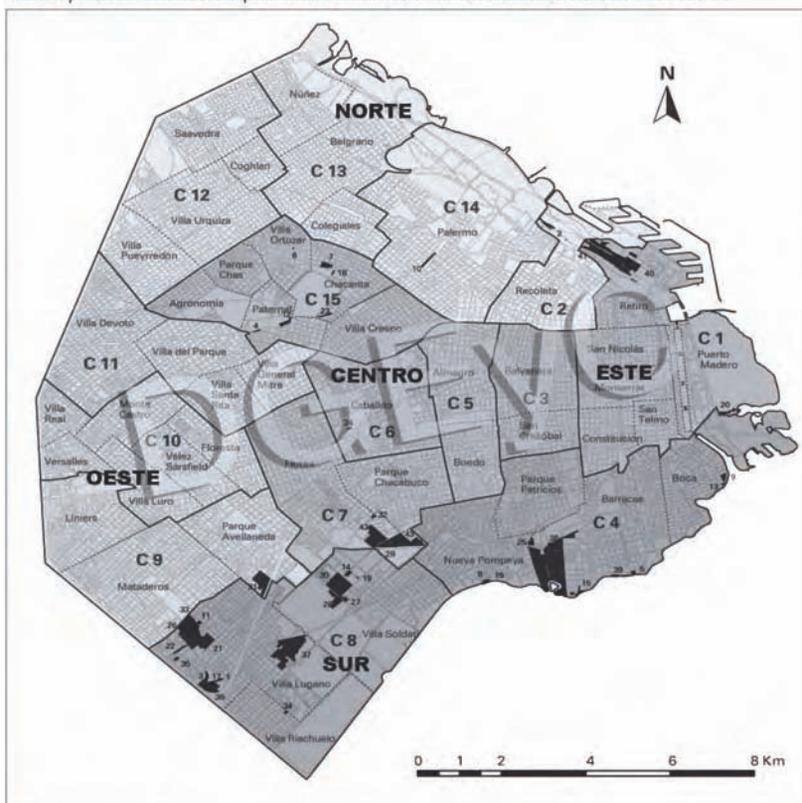
Zona	Comuna	Barrios	Población total (CENSO 2010)		Superficie (km ²)	Densidad poblacional (miles de hab/ km ²)
			Personas	%		
NORTE	2, 12, 13, 14	Recoleta, Villa Pueyrredón, Villa Urquiza, Saavedra, Coghlan. Núñez, Belgrano, Colegiales. Palermo.	811.948	28,1	52,1	15,6
OESTE	9, 10, 11	Liniars, Mataderos, Parque Avellaneda. Villa Real, Monte Castro, Versalles, Villa Luro, Vélez Sarsfield, Floresta, Villa Devoto, Villa del Parque, Villa Santa Rita, Villa General Mitre.	530.171	18,3	43,6	12,2
ESTE	1, 3	Retiro, San Nicolás, Monserrat, San Telmo, Constitución, Puerto Madero. Balvanera, San Cristobal.	388.798	13,4	23,8	16,3
CENTRO	5, 6, 7, 15	Almagro, Boedo, Caballito, Flores, Parque Chacabuco, Agronomía, Villa Ortúzar, Chacarita, Paternal, Villa Crespo y Parque Chas.	757.822	26,2	40,2	18,9
SUR	4, 8	Parque Patricios, Barracas, La Boca, Nueva Pompeya, Villa Lugano, Villa Soldati, Villa Riachuelo.	402.343	13,9	43,5	9,2
Total			2.891.082	100,0	203,2	14,2

Fuente: DGEyC y resultados provisionales del Censo 2010.

Mapa 2.1

Mapa de la Ciudad de Buenos Aires por zona, comuna, barrio y villas o asentamientos. Año 2011

Villas y Asentamientos por Comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2011



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA)

ASENTAMIENTOS

- 1 Barrio Obrero
- 2 Barrio Saldías
- 3 Bernejo
- 4 Barriz y Espinosa
- 5 Bosh
- 6 Charlone
- 7 Fraga
- 8 El Pueblito
- 9 El Triángulo

- 10 Ent. Paraguay
- 11 Hubac
- 12 La Carbonilla
- 13 Lamadrid
- 14 Los Pinos
- 15 Magaldi
- 16 Mar Dulce
- 17 María Auxiliadora
- 18 Pdon. Lacroze
- 19 Portela

- 20 R. Bueno
- 21 San Pablo
- 22 Scapino
- 23 Warnes
- 24 Yerbai

NHT

- 25 Zavisleta
- 26 Del Trabajo

VILLAS

- 27 Villa Calacita
- 28 Villa Piletones
- 29 Villa 1 11 14
- 30 Villa 3
- 31 Villa 6
- 32 Villa 13 bis
- 33 Villa 15
- 34 Villa 16
- 35 Villa 17
- 36 Villa 19

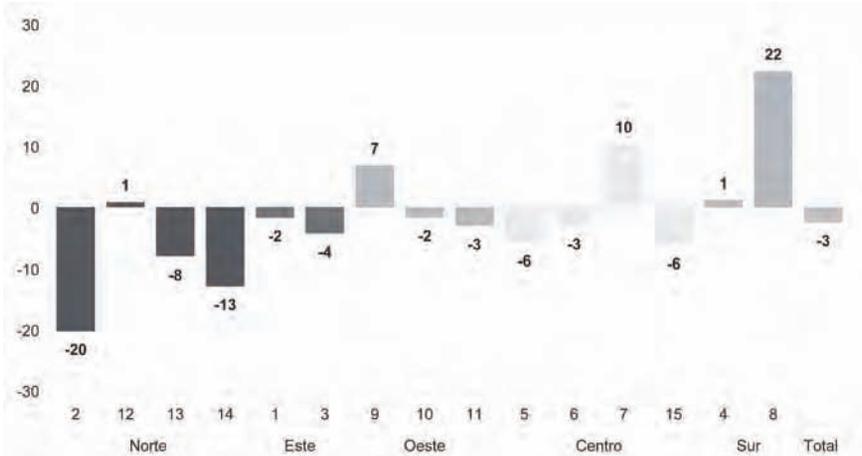
- 37 Villa 20
- 38 Villa 21 24
- 39 Villa 26
- 40 Villa 31
- 41 Villa 31 bis

VILLAS URBANIZADAS

- 42 Sector Bononno (ex Villa 1-11-14)
- 43 Sector Polideportivo (ex Villa 1-11-14)

Una mirada actualizada al tamaño poblacional de la Ciudad de Buenos Aires a la luz de los resultados del Censo 2010 muestra que esta alcanza a 2.891.000 personas; esto es 4,1% más que la censada en 2001 y 2,5% menos que la censada en 1991. Si bien ello da cuenta de una población estacionaria, se advierten dinámicas claramente diferenciadas entre las zonas que la componen: mientras que la población de la zona norte se redujo 10,2% respecto de 1991, la población de la zona sur se incrementó 9,8%.

Gráfico 2.1
Población de la Ciudad de Buenos Aires por zona y comuna.
Variaciones porcentuales 1991-2010



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 1991 y 2010.

Si observamos los comportamientos de las comunas, los crecimientos poblacionales más notorios se dieron en las comunas 7, 8 y 9, siendo especialmente importante en Villa Lugano, Villa Riachuelo y Villa Soldati, cuyo crecimiento fue de 22,3%. Una dinámica contraria se observó, en cambio, en las Comunas 2, 5, 13, 14 y 15, especialmente en Recoleta, cuya población decreció 20,3% (aunque puede atribuirse parcialmente al cambio en el trazado de sus límites: parte de la Villa 31-31bis pasó al Barrio Retiro). Por su parte, respecto del año 2001 cabe indicar el incremento registrado en los barrios de Constitución, Montserrat, Puerto Madero, Retiro, San Nicolás, San Telmo, que fue de 14,7%.

La distribución de la población en el espacio físico de la Ciudad no es homogénea: son las zonas norte (29%) y centro (26%) las que muestran mayor aglomeración, concentrando poco más de la mitad de la población. Una menor proporción de la población reside en la zona sur (14%) y este (13%), en donde habita algo más de la cuarta parte. En la zona oeste reside una proporción intermedia de la población de la ciudad (18%). Pese a la reducción de la población indicada, se observa una marcada aglomeración en la zona norte (812.000 personas) que contrasta con una menor en la zona sur (402.000 personas), computándose por cada habitante de la zona sur de la ciudad dos habitantes de la zona norte.

En su dimensión espacial la ciudad abarca una superficie de 203 km², siendo la zona norte la más extensa, con 52 km², mientras que la zona este es la más pequeña, con 25 km². Las zonas oeste, centro y sur son similares en superficie, superando escasamente los 40 km². Si tenemos en cuenta la densidad poblacional de la ciudad, la zona sur es la que presenta menor densidad poblacional, en tanto que la zona centro es la más densamente poblada (Cuadro 2.1).

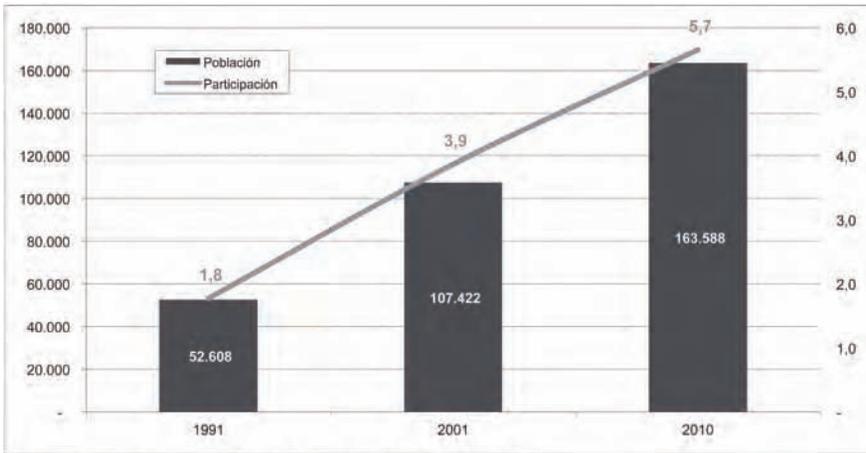
2.3.2. Población en villas y asentamientos

Según la información aportada por el Censo 2010, en la Ciudad de Buenos Aires se localizan 16 villas y 26 asentamientos precarios, en las que residen unas 163.587 personas, lo que representa el 5,7% de la población total de la ciudad.

Se advierte así un crecimiento de 53% respecto de la población censada en 2001 y de 223% respecto de la censada en 1991, cuando era de 52.608 personas. Cabe aclarar, no obstante, que existe importante consenso en relación con la subestimación que estos valores presentan, debido a los importantes problemas de subregistro que estas contabilizaciones tienen. Estimaciones alternativas sugieren que la población en villas y asentamientos de la ciudad podría llegar al doble de la informada por las estadísticas oficiales.

Gráfico 2.2.

Población en villas y asentamientos y su participación porcentual en la población total de la Ciudad de Buenos Aires. Años 1991, 2001, 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de los Censos 1991, 2001 y 2010.

Con base en los datos de los últimos tres Censos Nacionales de Población, se constata que la dinámica poblacional seguida por las villas y asentamientos es muy diferente a la evidenciada por el conjunto de la ciudad en el mismo período. Mientras que la población de la ciudad se ha mantenido estable, las villas y los asentamientos han mostrado un fuerte crecimiento. En efecto, entre los Censos de 1991 y 2001, la población en villas y asentamientos se incrementó a razón de una tasa media de crecimiento anual del 8%, en tanto que entre los Censos 2001 y 2010 el crecimiento fue a una tasa promedio del 5% anual.

El resultado de estas dinámicas diferenciadas es el progresivo incremento de la participación de la población en villas en el total de la población de la Ciudad de Buenos Aires: mientras que en 1991 poco menos del 2% de los residentes de la ciudad habitaba en villas o asentamientos, en el año 2010 ese porcentaje se había triplicado hasta alcanzar el 6%.

Si se analiza la distribución de la población en villas se observa que su localización no es uniforme en el espacio urbano y que en los últimos años se ha caracterizado por acentuar su patrón de aglomeración en los barrios del sur. En el cuadro siguiente puede verse la población total de las villas y asentamientos, ordenadas según la

zona a la que pertenecen,³ así como su participación en la población de la ciudad.

Cuadro 2.2
Villas o asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires y distribución de su población de acuerdo al Censo 2010, según zona.

Zona	Villas o asentamientos	Población en villas	Porcentaje en la población de la zona	Distribución porcentual de la población en villas
NORTE	Barrio Saldías, Ent. Paraguay	634	0,1	0,4
OESTE	6 Parque Avellaneda	9.511	1,7	5,8
ESTE	31-31 bis Retiro, Rodrigo Bueno Reserva Ecológica	28.287	7,3	17,3
CENTRO	1-11-14 Bajo Flores, 13bis Flores, Yermal, Biarritz y Espinosa, La Carbonilla, Warnes, Pdon. Lacroze, Fraga, Charlone	28.910	3,8	17,7
SUR	Villa Calacita, Villa Piletones, Villa 3, Villa 15, Villa 16, Villa 17, Villa 19, Villa 20, Villa 21-24, Villa 26, NHT Zavaleta, NHT Del Trabajo, Asentamientos Barrio Obrero, Bermejo, Bosh, El Pueblito, El Triángulo, Hubac, Lamadrid, Los Pinos, Magaldi, Mar Dulce, María Auxiliadora, Portela, San Pablo, Scapino	96.243	23,9	58,8
Total		163.587	5,7	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Resultados provisionales del Censo 2010 en la Ciudad de Buenos Aires, DGEyC, 2011.

Resulta claro comprobar que en la zona norte no existen villas, sino tan sólo asentamientos de origen reciente y escasa población. Por el contrario, una de cada cuatro personas que habita en la zona sur lo hace en una villa o un asentamiento. Algunas cifras son contundentes respecto de la progresiva concentración de la población en villas y asentamientos en la zona sur: mientras que sólo el 14% de la población de la ciudad tiene residencia en las dos comunas que la componen, el 60% de la población en villas y asentamientos se localiza en esta zona de la ciudad. En particular cabe señalar la aglomeración en la Comuna 8 en la cual el 40% de la población

³ En el Anexo Estadístico se pueden consultar las poblaciones desagregadas para cada uno de los barrios.

vive en villas y asentamientos. Precisamente en esta comuna se localizan una serie de villas y asentamientos pequeños e intermedios que han cobrado importante notoriedad en los últimos años debido a los conflictos desatados en relación con las tomas y ocupaciones de espacios públicos.

2.4. Condiciones sociales de vida en las villas

Esta sección contiene un análisis de los principales indicadores demográficos y económicos de las villas de la ciudad, elaborado con el objeto de presentar una caracterización actualizada sobre sus condiciones sociales de vida. Siguiendo criterios comunes en las estadísticas socio-demográficas, se brinda información concierne a las siguientes áreas: características demográficas, hogares y familias, vivienda, salud, educación, ocupación e ingresos y subsistencia. En cada una se describe una selección de indicadores clave prestando especial atención a las disparidades socio-territoriales existentes entre el norte y el sur de la ciudad que sirven para contextualizar la información específica de las villas.

2.4.1. Características demográficas

Desde el punto de vista de su composición, la población de la ciudad se caracteriza por su comparativo envejecimiento y un claro predominio de la población femenina, asociada a la mayor longevidad de las mujeres en relación con los varones.

Los resultados de la EAH (2009) muestran en tal sentido que cada 100 porteños, 17 tienen 65 años o más. Es en la zona norte de la ciudad donde estos rasgos se acentúan: en el barrio de Palermo el porcentaje de población de 65 años y más es de 23%. Las comunas de la zona sur muestran, en cambio, una composición menos envejecida, con un 13% de población de 65 años y más. Ellas también exhiben una mayor representación de la población infanto-juvenil: 28% contra 16% en la zona norte.

Las villas de la ciudad tienen una población comparativamente más joven. En estos territorios, sólo 2% de la población supera los 64 años, mientras que casi la mitad de los habitantes son niños, niñas o adolescentes menores de 18 años (44%).

Cuadro 2.3
Distribución por grupos de edad de la población de la
Ciudad de Buenos Aires, según localización (en %)

	CBA	Norte	Sur	No Villa	Villa
Hasta 5 años	6,7	5,2	9,8	6,3	15,7
De 6 a 12 años	7,2	5,8	10,8	6,8	15,7
De 13 a 17 años	5,5	4,4	7,2	5,3	11,5
De 18 a 24 años	11,3	12,8	10,7	11,2	14,2
De 25 a 44 años	28,3	28,3	28,9	28,3	28,9
De 45 a 64 años	23,8	24,3	19,6	24,4	11,9
65 años o más	17,1	19,1	13,0	17,8	2,0 *

** 10%<=CV<20%

* CV>=20%

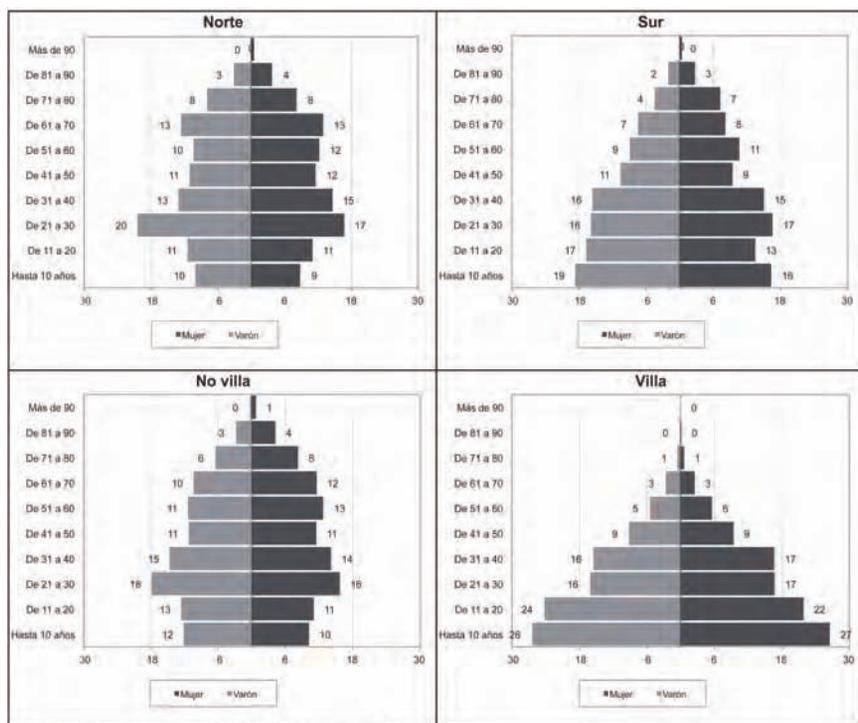
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la EAH (DGEyC, 2009).

Las pirámides poblacionales para ambos territorios son claramente diferenciables. En el caso de la pirámide correspondiente a las villas de la ciudad, la base más ancha da cuenta de la mayor importancia de la población joven, disminuyendo progresivamente hacia las edades superiores, casi ausentes. En el caso de la pirámide correspondiente al resto de la ciudad, la base es más angosta, destacándose las edades superiores a los 20 años y alcanzando altas proporciones en los años correspondientes a la tercera edad. Al comparar las pirámides poblacionales de la zonas norte y sur, notamos la similitud de esta última con la estructura etaria de las villas, así como una semejanza entre la pirámide correspondiente al total de la ciudad con la de la zona norte, cuya forma es típica de las ciudades que han terminado la transición demográfica y muestran un perfil envejecido. En consecuencia, coexisten en la ciudad la segunda y la tercera etapas de la transición: en proceso y finalizada.

Esta situación se refleja en el promedio de edad que adquieren estas poblaciones, que es de 39 años para la Ciudad de Buenos Aires en términos generales. Sin embargo, según se ha visto en las pirámides poblacionales, la población en las villas es más joven, alcanzando un promedio de apenas 24 años. Por su parte, la población en la zona norte tiene una media de edad muy similar al promedio de la ciudad, de 41 años. En el caso de la zona sur, en cambio, la población es más joven que el promedio pero no tan joven como en las villas, con una media de 34 años.

Las brechas notables en términos de edad también lo son, aunque en menor medida, en relación con el género. En la Ciudad de Buenos Aires, cada 100 mujeres, hay en promedio 85 varones. De la misma manera que Recoleta es un barrio envejecido, se observa una preeminencia de mujeres, contándose 75 varones cada 100 mujeres. Más allá de estas diferencias puntuales, el índice de masculinidad no difiere sustantivamente entre zonas. En cambio, existe una diferencia relevante cuando consideramos las villas con relación al resto del espacio de la Ciudad. En las villas, la cantidad de mujeres es aproximadamente igual a la cantidad de varones, mostrando un índice de masculinidad unitario.

Gráfico 2.3.
Estructura de la población por sexo y por edad de la Ciudad de Buenos Aires, según localización



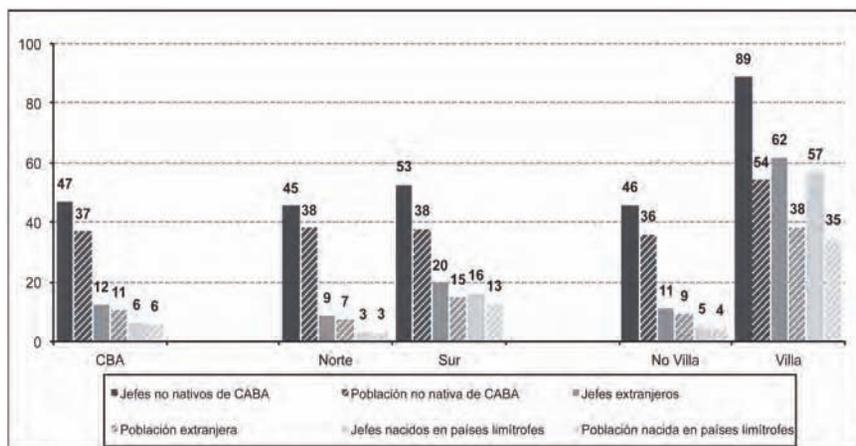
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

El análisis del lugar de nacimiento de la población arroja también resultados interesantes. Más de la tercera parte de la población

es no nativa de la ciudad, es decir, migrante interno o internacional. La población extranjera alcanza la décima parte, siendo la mitad originaria de países limítrofes. La mayor presencia de población extranjera se registra en el sur de la ciudad, donde llega al 15%, en su gran mayoría proveniente de países limítrofes (aún sin considerar Perú). En la zona este de la ciudad la proporción de la población extranjera es también comparativamente alta: 16%. Por el contrario, es en la zona norte donde la presencia de la población extranjera es marcadamente inferior: 7%. El componente migratorio es particularmente relevante en las villas de la ciudad. En estos territorios habita un 54% de personas no nativas de Buenos Aires, en tanto que cuatro de cada diez habitantes son extranjeros, casi su totalidad provenientes de países limítrofes y Perú.

Gráfico 2.4.

Población y jefes de hogar no nativos, extranjeros y limítrofes que residen en la Ciudad de Buenos Aires según localización (en %)



Nota: Los indicadores de Población y Jefes de hogar nacidos en países limítrofes tiene un $CV > 20\%$ en la zona norte. El indicador de Jefes de hogar extranjeros tiene un $10\% \leq CV < 20\%$.

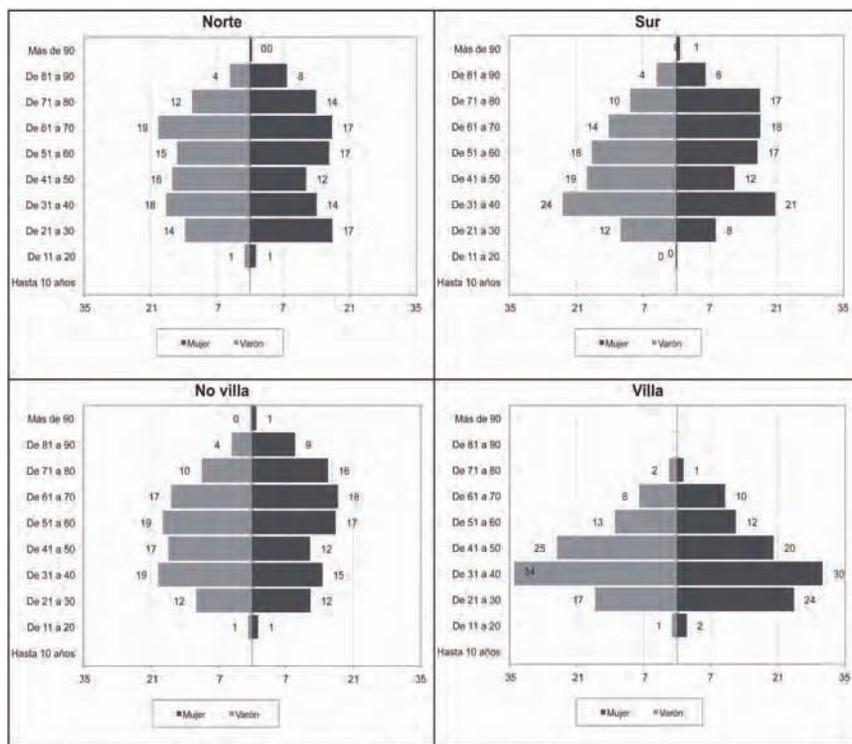
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

El segmento de la población comprendido por los jefes de hogar tiene características que también presentan brechas territoriales. En este sentido, se observa que la edad promedio de los jefes de hogar de la Ciudad de Buenos Aires es de 53 años. La zona norte y la zona sur no presentan diferencias en cuanto a la edad promedio de

sus jefes, con 52 años respectivamente. Sin embargo, se observan diferencias importantes respecto de la edad de los jefes de hogar en las villas, donde éstos promedian los 41 años, es decir, aproximadamente once años menos que sus pares del resto de la ciudad.

Las pirámides poblacionales permiten conocer la distribución completa de edad y sexo de los jefes de hogar. En éstas se observa un predominio de hogares dirigidos por jefes masculinos, sin importar la localización o la zona. La tendencia a alcanzar la jefatura del hogar a una menor edad es evidente en la pirámide correspondiente a la zona sur, pero particularmente notable en la que describe a las villas de la ciudad (Gráfico 2.5).

Gráfico 2.5.
Estructura por sexo y grupos de edad de los jefes de hogar de la Ciudad de Buenos Aires, según localización



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

La preeminencia de los varones en la jefatura de los hogares porteños se confirma cuando observamos el índice de masculinidad (aproximadamente 1,5), que indica que por cada 3 jefes varones hay 2 hogares a cuyo frente hay mujeres.⁴ De la misma manera que se observaba anteriormente para la población total, esta proporción no se modifica sustancialmente en ninguna de las zonas que componen Buenos Aires. En las villas de la ciudad, el índice de masculinidad es menor (1,3), lo cual significa que la proporción de jefes de hogar femeninos es aún más alta que en el resto de la ciudad.

El componente migratorio de la población de las villas de la Ciudad de Buenos Aires se destaca particularmente al referirnos a los jefes de hogar. Cerca de la mitad de los jefes de Buenos Aires no son nativos de la ciudad (47%), y esta proporción se mantiene aproximadamente constante cuando nos enfocamos tanto en la zona sur (53%) como en la zona norte (45%). Sin embargo, al observar las villas notamos que 9 de cada 10 jefes son no nativos de la ciudad. Asimismo, 2 de cada 3 jefes son extranjeros, en su mayoría provenientes de países limítrofes. Esta cifra triplica la proporción de jefes extranjeros de zona sur (20%) y multiplica por 6 los valores observados en la zona norte (9%) de la ciudad.

2.4.2. Hogares y familias

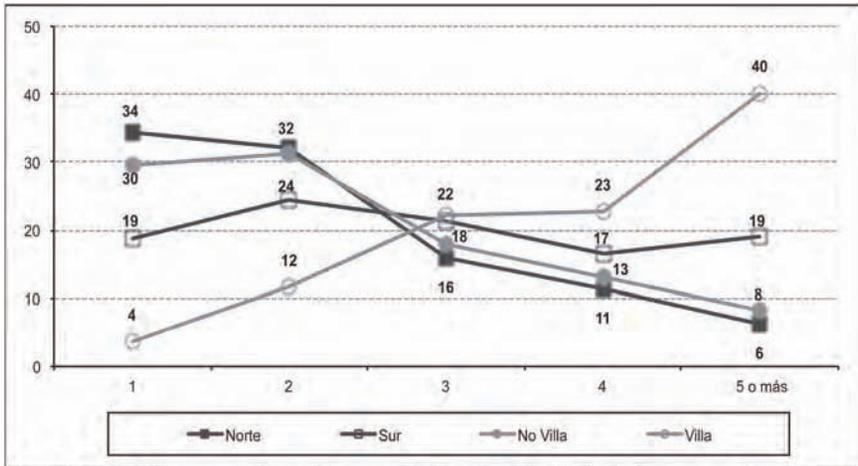
En relación con las características de los hogares de la ciudad cabe indicar que el tamaño medio del hogar es de 2,5 personas, siendo en la zona sur de 3,1 personas. En promedio, observamos que el tamaño de los hogares de las villas casi duplica el tamaño medio de los hogares de la ciudad, con 4,4 miembros. Observar la distribución porcentual de los hogares según la cantidad de personas en el hogar nos permite entender el porqué de esta diferencia. En las villas de la ciudad, el 40% de los hogares está compuesto por 5 miembros o más, mientras que en el resto de la ciudad tan sólo hay un 8% de este tipo de hogares, siendo cerca del 60% unipersonales o de dos miembros.

Un factor asociado al tamaño de los hogares es la paridez media final (la cantidad de hijos que tienen las mujeres hacia el final

⁴ El índice de masculinidad de los jefes de hogar tiene un coeficiente de variación (CV) de 10% en las villas de la ciudad.

de sus años de fertilidad, operativamente definido entre los 45 y 54 años). Mientras que en el resto de la Ciudad de Buenos Aires se observa que las mujeres tienen aproximadamente 2,5 hijos en esta etapa, en las villas este valor se incrementa a los 4,5 hijos en promedio.

Gráfico 2.6.
Distribución de los hogares por cantidad de personas en el hogar, según localización (en %)

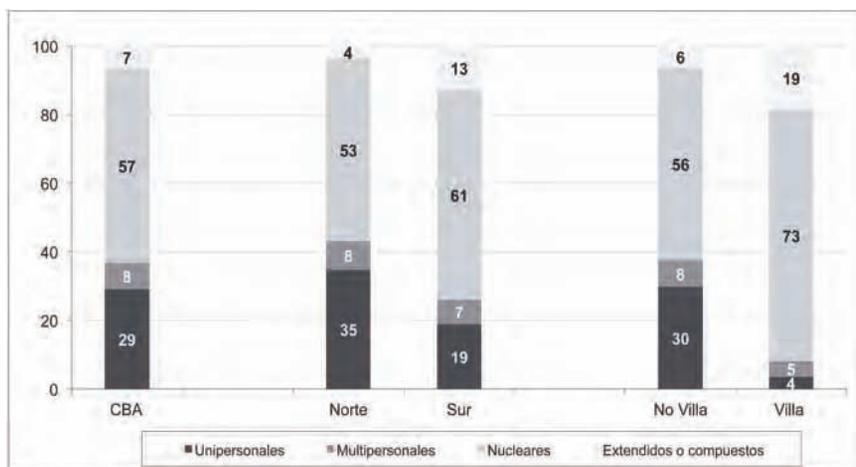


Nota: El indicador de Hogares con 1 sólo miembro tiene un CV>20% en las villas. El indicador de Hogares con 5 miembros o más tiene un 10%<=CV<20% en la zona norte.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

Otro factor asociado al tamaño de los hogares es la estrategia de extender el hogar para incluir otros miembros. De esta manera, observamos que, mientras que 1 de cada 3 hogares de la ciudad es unipersonal, en las villas esto sucede para un escaso 4% de los hogares. Asimismo, un 20% de los hogares de estos territorios son hogares extendidos o compuestos.

Gráfico 2.7.
Tipo de hogar según localización (en %)



Nota: Los indicadores de Hogares Unipersonales y de Hogares Multipersonales en las Villas tienen un CV > 20%.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

Respecto de la composición de estos hogares se advierte que el 13% de los hogares de la ciudad tienen niños de hasta 5 años, mientras que 1 de cada 3 hogares tiene algún miembro de 65 años o más. Esta característica de los hogares es compatible con la población envejecida de la ciudad que describen las pirámides poblacionales analizadas anteriormente. En la zona norte de Buenos Aires se replican aproximadamente estas cifras, mientras que la zona sur tiene una mayor proporción de hogares con niños pequeños (23%). En las villas de la ciudad la situación es muy distinta: la mitad de los hogares tienen niños menores a 5 años (49%), mientras que un 8% tiene adultos mayores.

Cabe enfatizar que sólo 1 de cada 10 personas viven en un hogar de jefatura femenina con presencia de niños menores de 14 años.⁵ En la zona sur esa relación es de 2 de cada 10, mientras que en las villas de la ciudad superan las 3 de cada 10.

Finalmente, en la ciudad se observa aproximadamente un 3% de mujeres jóvenes, entre 14 y 17 años, que tienen hijos. En el caso de la zona norte, este porcentaje es menor al 1%, mientras que en

⁵ El indicador de Jefatura femenina con presencia de niños menores de 14 años tiene un coeficiente de variación (CV) que se encuentra entre el 10 y el 20% para la zona norte.

la zona sur se eleva hasta el 9% y replica similar valor (10%) en las villas de la Ciudad.⁶

2.4.3. Hábitat

Los indicadores habitacionales son los que mayores diferencias territoriales presentan en la Ciudad de Buenos Aires, particularmente al considerar las villas. En cuanto a las condiciones de las viviendas, cabe señalar que cerca del 5% de los hogares de la ciudad habitan una vivienda precaria (es decir, en un inquilinato o un conventillo, un hotel o pensión, en una construcción no destinada a vivienda, un rancho o una casilla). Es en las zonas este y sur donde la habitación en viviendas precarias es más importante, involucrando al 11% de la población. Por el contrario, en la zona norte y oeste el porcentaje de personas que habitan en viviendas precarias es inferior al 2%. Se configura así un área deprimida hacia el este del sector central de la ciudad (Comunas 1 y 3), que se asemeja en sus parámetros a los de las comunas de la zona sur, especialmente los barrios Barracas, Boca, Nueva Pompeya, Parque Patricios (Comuna 4) donde se registran los niveles más altos de precariedad habitacional. Las villas de la ciudad tienen niveles similares de precariedad que los observados en el este y sur de la ciudad, que alcanzan al 11% de la población.

Cuadro 2.4

Personas que viven en viviendas con déficit de saneamiento, en viviendas precarias, con hacinamiento crítico, con tenencia irregular de la vivienda y con problemas de habitabilidad según localización. (en %)

	CBA	Norte	Sur	No Villa	Villa
Déficit de saneamiento	1,2	0,2 *	4,2 **	0,4 *	17,3 **
Vivienda precaria	4,6	1,4 **	10,7	4,3	10,6
Hacinamiento	8,2	2,5 **	18,0	6,2	49,7
Personas con problemas de habitabilidad	11,1	3,6 **	25,9	8,8	59,9
Tenencia irregular de la vivienda	11,4	9,2	19,8	9,2	58,2

** 10% <= CV < 20%

* CV >= 20%

Fuente: Elaboración propia sobre la de la EAH (DGEyC, 2009).

⁶ El indicador de Mujeres de 14 a 17 años con hijos nacidos vivos tiene un coeficiente de variación (CV) que supera al 20% en todas sus divisiones territoriales.

Otro rasgo de déficit habitacional surge al evaluar la incidencia del hacinamiento (es decir, la habitación en una vivienda en la que viven más de 2 personas por cuarto) entre la población de la ciudad. Se constata así que el 8% de la población se encuentra en estado de hacinamiento. Estos valores suben a 14% en la zona este de la ciudad, y a 18% en la zona sur, en tanto que disminuyen a menos de 3% en la zona norte, siguiendo el mismo patrón espacial que el descrito en relación con los indicadores de precariedad habitacional. La diferencia significativa se observa al analizar los niveles de hacinamiento en las viviendas de las villas de la ciudad. En estos territorios, la mitad de la población vive en viviendas hacinadas.

En relación con las condiciones de saneamiento, específicamente la existencia en la vivienda de un baño sin descarga a red pública, la Ciudad de Buenos Aires se ve exenta en su mayor parte de este problema. Esto es, los únicos territorios donde existe este problema son las villas, donde el 17% de las personas habita en una vivienda que no posee estas condiciones sanitarias mínimas.

Si se cuenta la población con problemas severos de habitabilidad, sean éstos debido a las características constructivas de la vivienda, sus condiciones de habitación o de saneamiento se comprueba que mientras 26 de cada 100 residentes de la zona sur de la ciudad exhiben al menos uno de los problemas detallados, sólo 4 de cada 100 de la zona norte se halla en situación similar. Estos parámetros no son menos importantes en la zona este, en donde 20% de los pobladores viven en situaciones de habitación inadecuadas. Como queda reflejado, en materia de condiciones de vivienda la fractura de la ciudad no se da sólo entre sus zonas norte y sur, sino también entre las zonas este y oeste. Particularmente, se hace evidente la situación habitacional de emergencia en las villas de la ciudad, donde el 60% de la población habita en viviendas con condiciones inadecuadas.

El régimen de tenencia de la vivienda es un factor por demás relevante al momento de analizar los problemas de vivienda en la ciudad. Se advierte que el 61% de los hogares es propietario de la vivienda y del terreno, el 28% es inquilino, y el 11% restante se halla en situación irregular (son propietarios de la vivienda solamente, ocupantes en relación de dependencia o por trabajo, ocupantes por préstamo, cesión o permiso u ocupantes de hecho). Este patrón de tenencia se diferencia en la zona centro de la ciudad donde el porcentaje de inquilinos sube al 37%. También en la zona sur dado el peso de la ocupación irregular: el 20% de sus pobladores ocupa de

modo irregular la vivienda. Especialmente en los barrios de Villa Lugano, Villa Riachuelo, Villa Soldati (Comuna 8) el porcentaje de vecinos con tenencia insegura de la vivienda es superior al 25%.

Si se considera la definición administrativa de villas brindada anteriormente, la totalidad de las viviendas ubicadas en las villas de la ciudad deberían considerarse en situación irregular en cuanto a su tenencia por parte de los hogares que las habitan. Sin embargo, si se consulta a esta población acerca de la propiedad de su vivienda, los resultados indican que cerca del 60% se encuentra en alguna de las situaciones antes enumeradas, mientras que el restante 40% se considera propietario o inquilino de la vivienda que habita.

En conjunto, este panorama da cuenta así de un abultado déficit habitacional, que se asocia tanto a un insuficiente parque de viviendas adecuadas como a la difusión de problemáticas ligadas a la tenencia y propiedad de las mismas. Si bien estos dos factores están presentes particularmente en las villas, como característica predominante de estos territorios, también se hacen presentes con relevancia en la zona sur de la ciudad.

2.4.4. Salud

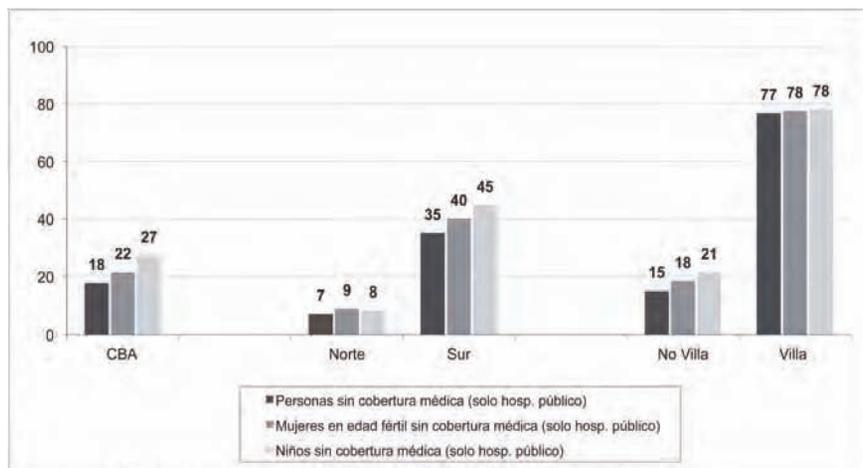
Entre la población residente en la ciudad, el 18% accede sólo al sistema público de salud. Ese porcentaje sube a 35% en la zona sur, y desciende a 7% en la zona norte. Por otro lado, el 61% de la población de la ciudad dispone sólo de obra social, en tanto que el porcentaje de los que acceden a la medicina prepaga es del 15%. Entre los mayores de 60 años, 70% está afiliado a una obra social, alcanzando 80% en la zona sur.

Cuando analizamos el alcance de la cobertura médica para la población infantil, observamos que cerca del 30% de los niños de la ciudad cuentan solamente con la asistencia que brindan los hospitales públicos. En la zona norte, esta proporción disminuye sustantivamente hasta el 8%, mientras que en la zona sur se agrava hasta alcanzar a casi la mitad de la población infantil. En cuanto a las mujeres en edad fértil, se observa una tendencia similar a la de los niños, con proporciones escasamente menores.

Ahora bien, si nos referimos a la población en villas, no importa la subpoblación sobre la que pongamos atención, la cifra es idéntica: casi el 80% de la población en general, de los niños y de las

mujeres en edad fértil en particular, no disponen de cobertura médica, es decir, cuentan únicamente con el sistema público de salud.

Gráfico 2.8.
Personas, niños y mujeres en edad fértil sin cobertura médica según localización (en %)



Nota: Los indicadores de Niños y Mujeres sin cobertura médica tienen un $10\% \leq CV < 20\%$ en zona norte.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

De acuerdo a datos de la DGEyC de la Ciudad de Buenos Aires (2010), la tasa de mortalidad infantil de la ciudad fue de 8,3 por mil nacidos vivos en 2009. Considerado desde la perspectiva de las diferencias internas, se encuentra que las mayores tasas de mortalidad infantil se ubican en las comunas de la zona sur de la ciudad: en Villa Lugano, Villa Riachuelo, Villa Soldati (Comuna 8), la tasa es de 12,8 por mil, en tanto que en Barracas, Boca, Nueva Pompeya, Parque Patricios (Comuna 4) es de 10,8 por mil. Le siguen en gravedad, las registradas en la Comuna 1 (Retiro, San Nicolás, Montserrat, San Telmo y Constitución), 8,9 por mil, y en la comuna 15 (Agronomía, Chacarita, Parque Chas, Paternal, Villa Crespo, Villa Ortúzar). En las comunas de la zona norte se evidencian en cambio las tasas de mortalidad infantil más bajas, especialmente en los barrios de Recoleta (Comuna 2), 5,1 por mil, y Palermo (Comuna 14), 5,2 por mil. La relación entre el valor máximo y el mínimo fue de 2,5. Esto significa que la comuna del nivel más alto contuvo dos veces y media la mortalidad de la comuna de más bajo nivel.

Un indicador que permite complementar esta información en los territorios segregados es la propensión a la mortalidad.⁷ En la Ciudad, 2,6% de las mujeres de entre 14 y 49 años declararon tener hijos nacidos vivos que murieron. Este valor se incrementa marginalmente para la zona sur (3,3%), mientras que se triplica para las villas (8,4%).⁸

2.4.5. Educación

Los indicadores educativos muestran que el promedio de años de estudio de la población adulta de la ciudad (25 años y más) es de 12,5, alcanzando en la zona norte los 14 años promedio de estudio. Suponiendo que la escuela secundaria completa alrededor de 12 años de estudio, esto significa que en promedio, la población de la zona norte logra finalizar sus estudios secundarios. En cambio, en las villas de la ciudad la cantidad de años de estudio promedio es de 8, lo cual supone que apenas logran terminar la escuela primaria.

Si analizamos la distribución completa de la población según nivel educativo y sexo, mediante la construcción de pirámides similares a las habitualmente empleadas para la estructura poblacional por edades, se observa una clara diferencia entre las distintas zonas de la ciudad. La “pirámide educativa” de la ciudad está invertida, con una base angosta y una cúspide ancha: en la ciudad, el nivel educativo más frecuente, con casi 1 de cada 4 personas, es el superior o universitario completo. Esta misma estructura se refuerza para la zona norte de la ciudad, donde 1 de cada 3 personas completó sus estudios superiores o universitarios. En ninguno de los casos se observan diferencias relevantes según el sexo de las personas.

La situación se empieza a diferenciar en la zona sur de la Ciudad, donde la distribución pierde la forma de pirámide invertida. Aquí, son los niveles intermedios los más frecuentes. Además se observan diferencias por género: mientras que los varones tienen

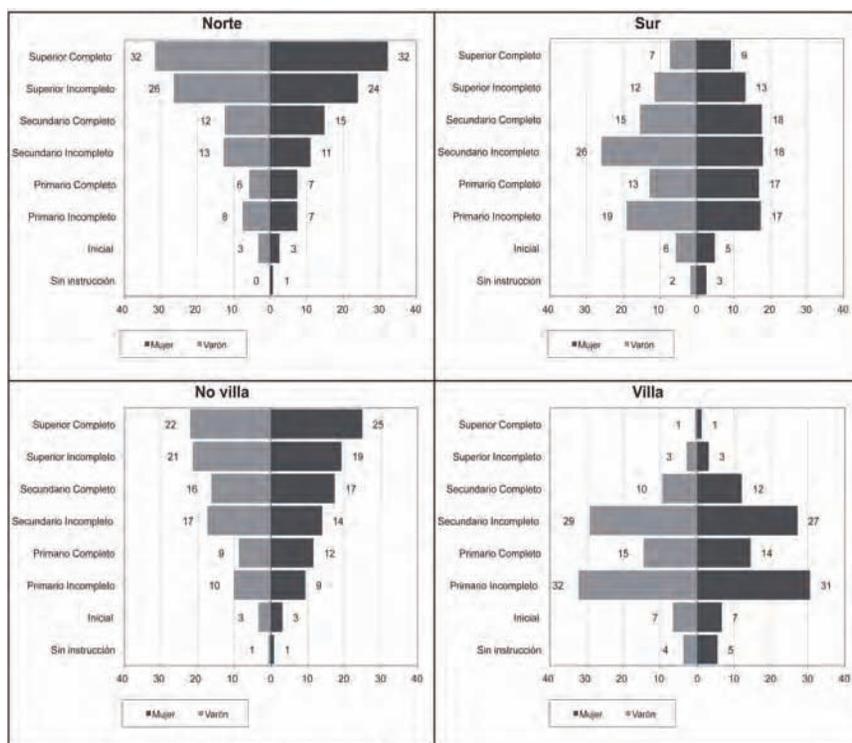
⁷ Este indicador se calcula utilizando un criterio similar a la versión de Trussell del método de Brass, desarrollada en la década de 1970 (ONU, 1990). La diferencia radica en que aquí se agrupan en un solo indicador todas las mujeres en edad fértil, en lugar de separarlas por grupo de edad.

⁸ El indicador de propensión a la mortalidad tiene coeficientes de variación entre 10 y 20% para la Ciudad de Buenos Aires, y superiores al 20% en sus divisiones territoriales villa, zona norte y zona sur.

sobre todo niveles primario o secundario incompletos, las mujeres se distribuyen más equitativamente, alcanzando en mayor medida a completar ambos niveles que sus pares masculinos.

La situación más diferenciada se encuentra, nuevamente, en las villas de la ciudad. Allí es muy escasa la proporción de personas que logra alcanzar estudios superiores, y mucho menor la proporción de personas que logra terminarlos. Una de cada tres personas, sin distinción de género, alcanza únicamente el nivel primario incompleto. En las villas de la ciudad, 78% de los adultos no alcanzan a terminar el nivel secundario. Este porcentaje disminuye al 51% en la zona sur y es de apenas un 18% en la zona norte.

Gráfico 2.9.
Nivel educativo de la población de la Ciudad de Buenos Aires,
según localización (en %)

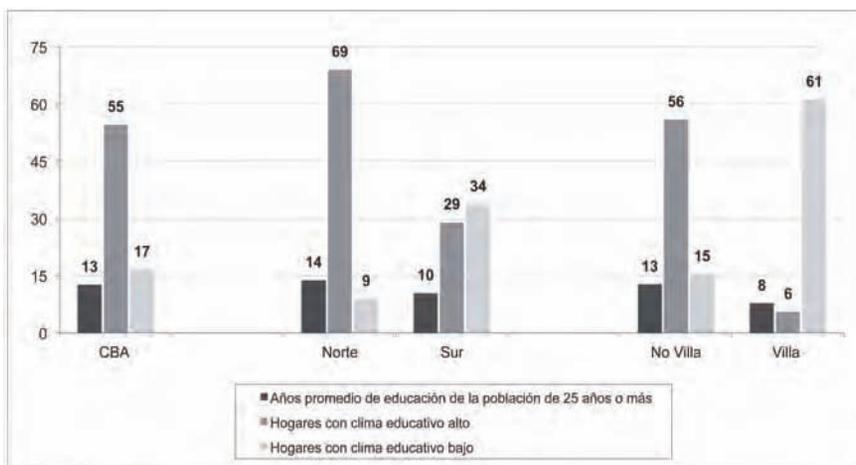


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

Los promedios de educación de la población se reflejan en los hogares: en la Ciudad de Buenos Aires más de la mitad de los hogares tiene un clima educativo alto.⁹ En la zona norte este valor se incrementa hasta casi alcanzar el 70%. En cambio, en la zona sur de la Ciudad disminuye a un tercio de los hogares, mientras que en las villas apenas supera el 5% de los mismos. Inversamente, los hogares con clima educativo bajo¹⁰ son 1 de cada 3 en la zona sur, y 2 de cada 3 en las villas de la ciudad. Estos niveles educativos de los miembros adultos del hogar tienen un impacto en el desempeño escolar de los miembros menores escolarizados y de los logros futuros de estos niños, niñas y adolescentes en relación con la terminalidad educativa.

Gráfico 2.10.

Años promedio de educación de la población de 25 años o más, porcentaje de hogares con clima educativo bajo y con clima educativo alto (mayores de 19 años) según localización (en %)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

Las tasas de escolarización de la Ciudad de Buenos Aires son elevadas, tanto en la educación primaria como en la secundaria:

⁹ Aquí se considera que un hogar tiene clima educativo alto cuando, en promedio, sus miembros mayores de 19 años superan los 12 años de educación.

¹⁰ Aquí se considera que un hogar tiene clima educativo bajo cuando, en promedio, sus miembros mayores de 19 años tienen menos de 9 años de educación.

99,5% es la tasa de escolarización de los niños que tienen edad para asistir a la escuela primaria (6 a 12 años), en tanto que 95% es la tasa de escolarización de los adolescentes que tienen edad para asistir a la escuela secundaria (13 a 17 años). Estas tasas, a diferencia de los demás indicadores incluidos, no muestran, en general, marcadas diferencias entre las comunas de la ciudad. No obstante, cabe remarcar las tasas de escolarización de adolescentes de más de 99% en la zona norte, contra una tasa de aproximadamente 93% en la zona sur, y otra ligeramente menor a 90% en los barrios de Liniers, Mataderos y Parque Avellaneda (Comuna 9, perteneciente a la zona oeste). En las villas de la ciudad la escolarización de adolescentes tampoco alcanza el 90%, lo cual significa casi 10 puntos porcentuales menos que para el resto de la ciudad.

Cuadro 2.5
Tasa de escolarización de niños y adolescentes,
Niños / adolescentes escolarizados que asisten a un
establecimiento público según localización (en %)

	CBA	Norte	Sur	No Villa	Villa
Escolarización de niños	99,5	100,0	99,5	99,6	98,3
Escolarización de adolescentes	95,4	99,7	93,3	96,2	87,4
Niños que asisten a un establecimiento público	53,4	29,6 **	72,3	49,2	92,6
Adolescentes que asisten a un establecimiento público	50,9	34,0 **	66,6	47,4	87,9

** 10% <= CV < 20%

* CV >= 20%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

Respecto del acceso al sistema de educación, es de destacar que algo más de la mitad (55%) de la población escolarizada que tiene 3 años y más asiste a establecimientos educativos estatales o públicos. Entre los niños de 6 a 12 años la concurrencia a establecimientos estatales o públicos es muy similar a la observada entre los adolescentes de 13 a 17 años: 53% contra 51%. Es la zona norte de la ciudad donde la asistencia escolar a establecimientos estatales o públicos presenta los porcentajes más bajos (30% en el nivel de primaria, 34% en el nivel de secundaria), en tanto que son las zonas este y sur las que exhiben un mayor nivel de escolarización

en establecimientos estatales o públicos (en todos los casos superiores al 60%, y llegando al 73% en el nivel de primaria correspondiente a la zona sur). Estas cifras son aún mayores al considerar los territorios de alta concentración de pobreza, donde la asistencia a establecimientos públicos alcanza a casi la totalidad de los escolarizados. En estos territorios, la asistencia a establecimientos privados corresponde mayormente a establecimientos de tipo religioso o parroquial.

Una aproximación a la calidad educativa puede realizarse a partir del análisis de indicadores de rendimiento escolar, como es el de sobreedad de los alumnos (esto es una edad mayor a la teórica, debido a la repitencia, los abandonos transitorios y los ingresos tardíos). En la ciudad, la proporción de alumnos con sobreedad es de 28% en el nivel secundario, siendo muy superior a la registrada en el nivel primario (12%).¹¹ El porcentaje de sobreedad no sólo es más elevado en el sector estatal que en el privado (40 y 16%), sino que, además, muestra variaciones geográficas relevantes. Es en las comunas de la zona este y sur donde alcanza valores más altos, especialmente en Barracas, Boca, Nueva Pompeya, Parque Patricios (Comuna 4) donde llega al 40%. En la zona norte, aunque más bajo, el porcentaje de sobreedad es igualmente relevante: oscila entre 20 y 25%. Complementariamente, el porcentaje de alumnos repetidores del nivel medio se sitúa alrededor del 8%, siendo más elevado que en el nivel primario. La repitencia es más elevada en el sector estatal (12%) que en el privado (5%).

En la Ciudad de Buenos Aires también se presentan diferencias territoriales en los niveles de terminalidad educativa. Cuando se evalúa la situación de los jóvenes (18 a 24 años) se nota que pese a la elevada tasa de escolarización de adolescentes, el 25% no culminó los estudios secundarios, en tanto que el 9% no estudia ni trabaja. Esto significa una población vulnerable de 107.000 y 37.000 personas, respectivamente.

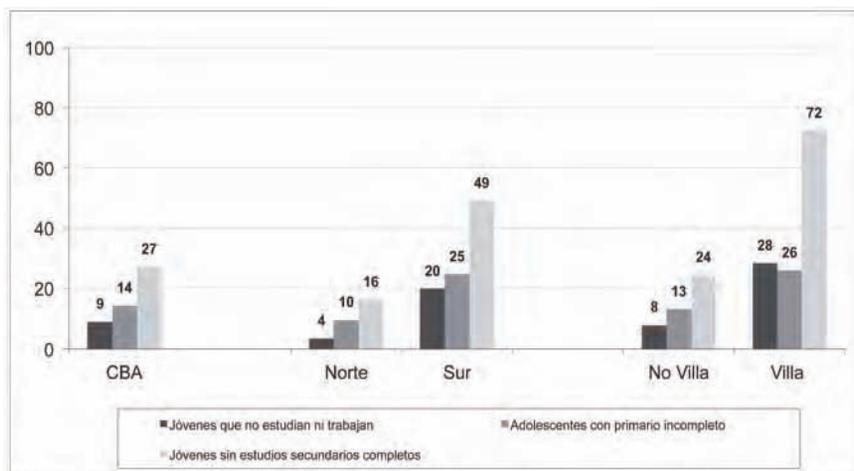
Las disparidades entre la zona norte y sur de la ciudad son muy notorias: el 49% de los jóvenes que viven en la zona sur no finalizó el nivel secundario, en tanto que el 20% no estudia ni trabaja; en

¹¹ Datos del Ministerio de Educación (GCBA). Dirección General de Planeamiento Educativo. Dirección de Investigación y Estadística sobre la base de Relevamiento Anual 2009, datos provisorios.

cambio entre los jóvenes que viven en las comunas de la zona norte de la ciudad esos porcentajes son sensiblemente menores: 16 y 4%. En el sector central de la ciudad conformado por las zonas este, centro y oeste se advierte una situación intermedia, siendo más favorable en la zona oeste. Considerado en términos absolutos, estos parámetros implican que 1 de cada 3 jóvenes en situación de vulnerabilidad socio-educativa residen en la zona sur; dado el pronunciado riesgo educativo que opera sobre ese espacio caracterizado por el elevado peso de la población infanto-juvenil.

En las villas de la ciudad la situación educativa de los jóvenes reviste mayores niveles de gravedad: el 72% no alcanzó a completar sus estudios secundarios, mientras 1 de cada 3 no estudia ni trabaja.

Gráfico 2.11.
Adolescentes sin primaria completo, jóvenes y adultos sin estudios secundarios completos según localización (en %)



Nota: Los indicadores Adolescentes con primaria incompleto y Jóvenes sin estudios secundarios completos tienen un $10\% \leq CV < 20\%$ en la zona norte. El indicador Adolescentes con primaria incompleto también tiene un $10\% \leq CV < 20\%$ en la zona sur. El indicador Jóvenes que no estudian ni trabajan tiene un $CV > 20\%$ en zona norte y un $10\% \leq CV < 20\%$ en la zona sur.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

Finalmente, el acceso al nivel universitario muestra disparidades importantes en el territorio de la ciudad donde, en promedio, uno de cada tres adultos alcanzó este nivel. En la zona norte se concentra la mayor parte de los profesionales, abarcando a más del 40% de su población. Mientras que en las zonas centro, este y oeste

se mantienen promedios similares al de la ciudad en general, la zona sur muestra una menor incidencia de profesionales, con un 13% de los mayores de 25 años. En las villas de la ciudad la cantidad de profesionales es mínima, apenas supera el 1,5%.

2.4.6. Ocupación e ingresos

La tasa de actividad de la Ciudad de Buenos Aires oscila en el 63% de la población, en tanto que la tasa de ocupación es del 59%. La tasa de desocupación alcanza el 6,2% y la tasa de subocupación horaria el 9,2%. Es en la zona norte y este donde las tasas de actividad y ocupación tienden a ser algo más elevadas: 66 y 62%, respectivamente. En la zona sur éstas disminuyen al 58 y 53%, respectivamente.

El acceso al mercado laboral en las villas evidencia valores que, en algunos casos, no se diferencian tan fuertemente de los del resto de la ciudad. Si bien la tasa de actividad en las villas es menor que la de la ciudad por 8 puntos porcentuales (63% vs. 55%), cuando nos concentramos en la actividad de los jefes de hogar, esta diferencia no es tan marcada, y de hecho se revierte, mostrando los jefes de hogar de las villas mayores niveles de actividad que sus pares del resto de la ciudad. Esta tendencia está relacionada con la menor edad de los jefes de hogar en estos territorios marginales, donde las tasas de actividad son altas: 2 de cada 3 jefes de entre 18 y 24 años, sin importar el lugar de residencia, son activos.

Para este mismo grupo de población –los jefes de hogar–, la tasa de ocupación es la misma en las villas que en el territorio restante (70%). Tampoco se evidencian diferencias relevantes para los jóvenes que viven en villa respecto de sus pares del resto de la ciudad. Sí hay diferencias más marcadas en el caso de las mujeres: las que viven en villa tienen niveles de ocupación menores que en el resto de la ciudad (38%, contra el 51% de la Ciudad de Buenos Aires). Además se diferencian particularmente de las mujeres que viven en zona norte, que tienen una tasa de ocupación equivalente al 58%.

Los niveles comparables de actividad y ocupación de los jefes de hogar esconden, de hecho, una inserción desigual en el mercado de trabajo. Los valores similares de actividad tienen detrás un mayor nivel de desempleo para los jefes de hogar de las villas, mientras que las tasas comparables de ocupación esconden un mayor

nivel de subempleo horario para esta misma población. Se hará referencia a estos valores más adelante.

Cuadro 2.6.
**Tasa de actividad general (mayores de 10 años),
para jóvenes de 18 a 24 años, para mujeres y
para jefes de hogar según localización (en %)**

	CBA	Norte	Sur	No Villa	Villa
Mayores de 10 años	62,7	65,6	58,4	63,0	55,0
Jefes de hogar	72,8	76,1	71,3	72,7	76,4
Jóvenes de 18 a 24 años	63,2	60,1	65,0	63,1	64,2
Mujeres	55,0	59,0	50,0	55,0	43,0

** 10% <= CV < 20%

* CV >= 20%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

Cuadro 2.7.
**Tasa de ocupación general (mayores de 10 años),
para jóvenes de 18 a 24 años, para mujeres y
para jefes de hogar según localización (en %)**

	CBA	Norte	Sur	No Villa	Villa
Mayores de 10 años	58,8	62,0	53,0	59,2	48,2
Jefes de hogar	69,9	73,3	67,1	69,9	68,6
Jóvenes de 18 a 24 años	53,2	51,4	52,1	53,2	53,4
Mujeres	51,0	58,0	45,0	51,0	38,0

** 10% <= CV < 20%

* CV >= 20%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

La mayor parte de los ocupados (3 de cada 4), tanto población como jefes de hogar, de la Ciudad de Buenos Aires son asalariados. Aproximadamente un 20% de ellos realizan trabajos por cuenta propia mientras que la proporción restante (alrededor del 5%) son patrones, es decir, los responsables de aportar los instrumentos, maquinarias y las formas de organización al proceso productivo. En la zona norte, el porcentaje de patrones se incrementa, casi duplicándose respecto del promedio de la ciudad. En cambio, en la zona sur existe una mayor proporción de asalariados. En las villas de la ciudad se encuentra la particularidad de que 1 de cada 3 trabajadores son cuentapropistas, mientras que 2 de cada 3 son asalariados. En estos territorios, la cantidad de patrones es prácti-

camente inexistente, lo mismo que los trabajadores familiares sin remuneración.

Cuadro 2.8.
Categoría ocupacional de la población y los jefes de hogar ocupados según localización (en %)

Población ocupada	CBA	Norte	Sur	No Villa	Villa
Patrón o empleador	5,4	8,9	2,2	5,6	0,9 *
Trabajador por cuenta propia	17,7	17,5	17,4	17,4	25,3
Asalariado	76,5	73,2	79,9	76,6	72,1
Trabajador familiar	0,4 *	0,3 *	0,4 *	0,3 *	1,7 *

Jefes de Hogar Ocupados	CBA	Norte	Sur	No Villa	Villa
Patrón o empleador	7,1	11,5	3,0	7,2	1,7 *
Trabajador por cuenta propia	20,1	19,0	22,2	19,8	32,2
Asalariado	72,6	69,1	74,6	72,8	66,1
Trabajador familiar	0,2 *	0,3 *	0,2 *	0,2 *	0,0

** 10% <= CV < 20%

* CV >= 20%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

El sector o rama de actividad en la que se desempeñan los trabajadores muestra grandes variaciones. El porcentaje de personas que trabaja en establecimientos industriales no se diferencia de manera marcada, si bien presenta un incremento en la zona sur y en las villas, respecto de la zona norte de la ciudad. Las actividades relacionadas con la construcción, por otro lado, muestran una diferencia importante, especialmente para las villas de la ciudad, donde se emplean aproximadamente 1 de cada 5 personas y un cuarto de los jefes de hogar (esta actividad es prácticamente inexistente en la zona norte de la ciudad). También muestran una mayor incidencia las actividades comerciales en estos territorios. Por el contrario, los servicios se ven sustancialmente disminuidos en las villas, pasando de un 34% en el promedio de la ciudad, un 38% en zona norte y un 26% en zona sur, a un escaso 11% en estos territorios. Es una excepción el servicio doméstico, que en las villas emplea a aproximadamente el 11% de la población, duplicando al valor del resto de la ciudad.

Cuadro 2.9.
Rama de actividad del establecimiento en el que se
desempeña la población ocupada y los jefes de hogar
ocupados según localización (en %)

Población ocupada	CBA	Norte	Sur	No Villa	Villa
Industria	10,4	8,7	11,1	10,3	14,4 **
Construcción	3,3	1,2	8,2	2,7	20,5
Comercio y restaurantes	20,6	16,5	24,4	20,3	29,8
Servicios económicos	25,5	29,0	22,4	25,9	12,5 **
Adm. Pública, Serv. Comunales y Personales	34,0	38,0	26,1	34,7	11,4 **
Servicio doméstico	5,1	4,6	7,2	4,9	11,2 **
Otras ramas	1,2 **	2,1 **	0,7 *	1,3 **	0,2 *

Jefes de hogar ocupados	CBA	Norte	Sur	No Villa	Villa
Industria	11,0	9,0	12,8	11,0	14,4 **
Construcción	3,9	1,0	10,0	3,4	24,0 **
Comercio y restaurantes	19,1	16,4	22,4	18,8	30,8 **
Servicios económicos	27,0	31,0	23,6	27,4	13,4 **
Adm. Pública, Serv. Comunales y Personales	34,2	37,7	25,7	34,8	10,8 *
Servicio doméstico	3,4	2,6 **	5,1	3,3 **	6,7 *
Otras ramas	1,4 **	2,2 **	0,5 *	1,4 *	0,0

** 10% <= CV < 20%

* CV >= 20%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

Existen importantes diferencias en las calificaciones de los puestos a los que accede la población ocupada que habita en distintos territorios de la Ciudad de Buenos Aires. Como promedio, en la ciudad se observa que cerca del 35% de la población ocupada realiza tareas de tipo operativas, mientras que 24% de los ocupados tienen puestos técnicos. Los ocupados con tareas profesionales y no calificadas superan ambos el 20% del total.

La zona norte de la ciudad, cuyos niveles educativos superan ampliamente al resto del territorio, también presenta una mayor proporción de ocupados dedicados a tareas de tipo profesional: cerca de un tercio de los ocupados están en esta condición. En el otro extremo, sólo 15% de los ocupados que viven en la zona norte realizan tareas no calificadas. En la zona sur, el panorama es el contrario: el 33% de las personas realiza tareas no calificadas, mientras

menos del 10% tiene puestos de calificación profesional. Cabe destacar, sin embargo, una importante incidencia de las tareas de tipo operativas: cerca de la mitad de la población (44%) de la zona sur realiza este tipo de tareas.

Esta característica de la zona sur es común a las villas: allí, 45% de los ocupados realiza tareas operativas. Sin embargo, más de la mitad de los ocupados que viven en villas realizan tareas no calificadas, mientras que no se observan puestos de tipo profesional, y los técnicos apenas alcanzan el 3%.

Las calificaciones laborales de los jefes de hogar ocupados son muy similares a las del total de la población ocupada.

Cuadro 2.10.
Calificación en el puesto de trabajo de la población ocupada y de los jefes de hogar ocupados según localización (en %)

Población ocupada	CBA	Norte	Sur	No Villa	Villa
Profesional	21,6	32,4	7,3	22,3	0,5 *
Técnico	23,9	26,2	15,7	24,6	2,7 *
Operativo	34,0	26,5	43,9	33,6	44,7
No calificado	20,5	14,9	33,1	19,5	52,0

Jefes de hogar ocupados	CBA	Norte	Sur	No Villa	Villa
Profesional	25,2	36,7	8,9	25,9	0,9 *
Técnico	23,7	25,8	15,8	24,2	2,6 *
Operativo	35,9	27,2	48,4	35,5	50,4
No calificado	15,2	10,3	27,0	14,4	46,1

** 10% <= CV < 20%

* CV >= 20%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

Si se atiende a la población activa con problemas de empleo (sea por desocupación o subocupación horaria) se comprueba que en las zonas este, centro y oeste de la ciudad esta oscila en 14%, en tanto que disminuye a 12% en la zona norte y sube a 21% en la zona sur. En los barrios de Villa Lugano, Villa Riachuelo, Villa Soldati (Comuna 8) el porcentaje de personas activas con problemas de empleo supera el 23%. En las villas de la ciudad, este porcentaje alcanza el 26%.

Mientras que la situación de los jefes de hogar es algo mejor que la del promedio de la población económicamente activa, la de

la juventud es mucho más grave. Casi el 30% de los jóvenes entre 18 y 24 años están desocupados o subocupados. La zona norte comparte valores similares al promedio de la ciudad, mientras que en la zona sur 1 de cada 3 jóvenes tiene problemas de empleo. Encontramos aquí una situación remarcable: en las villas de la ciudad los jóvenes se encuentran en una situación similar a la de sus pares de la zona sur, mostrando un 31% de jóvenes en situación de desocupación o subocupación.

La situación de las mujeres de la villa es marcadamente peor que la del resto de la ciudad: 1 de cada 3 mujeres activas están desocupadas o subocupadas. Esta cifra es 10 puntos porcentuales mayor que la de la zona sur y duplica la del promedio de la ciudad.

Cuadro 2.11
Problemas de empleo (desocupación o subocupación):
para PEA, para jóvenes de 18 a 24 años, para mujeres y
para jefes de hogar según localización (en %)

	CBA	Norte	Sur	No Villa	Villa
PEA	14,2	12,4	20,8	13,8	26,1
Jefes de hogar	11,3	9,4	16,5	10,9	24,5 **
Jóvenes	26,6	25,9	33,6	26,3	31,2 **
Mujeres	17,0	15,0	24,0	16,0	34,0 **

** 10% ≤ CV < 20%

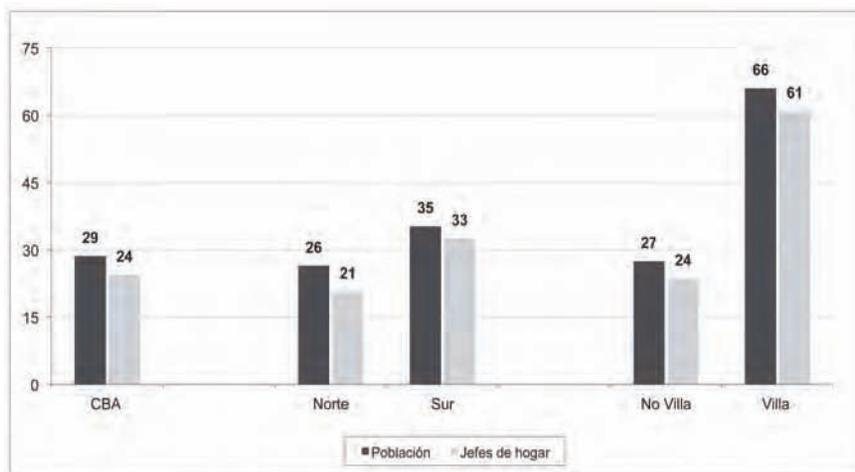
* CV ≥ 20%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

Si bien las tasas de ocupación no presentan diferencias tan sustantivas en las villas respecto del resto del territorio de la ciudad, la calidad de los puestos a los que acceden estos trabajadores y las condiciones en que realizan sus tareas son los que difieren territorialmente de manera más notable. En este sentido, resulta importante conocer las cifras de empleo asalariado no registrado en la ciudad.

La tasa de empleo asalariado no registrado de Buenos Aires es de 29%. En la zona norte se evidencia el valor más bajo, 26%, en tanto que en la zona sur el más alto: 35%. Como en el caso del indicador anterior, es en la Comuna 8 donde se encuentran los niveles más importantes de precariedad, afectando al 41% de los asalariados residentes en los barrios que integran dicha comuna.

Gráfico 2.12.
Asalariados no registrados según localización (en %)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

Los niveles de empleo asalariado no registrado de las villas aumentan significativamente respecto del promedio de la ciudad. En las villas 2 de cada 3 asalariados no están registrados. Las cifras para los jefes de hogar siguen la misma tendencia territorial, si bien demuestran valores algo menores.

La condición ocupacional de la población de la ciudad sigue el patrón de desigualdades territoriales analizado en la mayor parte de las dimensiones estudiadas. Cerca del 60% de los activos tienen empleos formales, mientras que un 30% tiene empleos informales, estando el resto en situación de marginalidad laboral (desocupados, empleos asistidos, cuentapropismo de baja calificación, empleo doméstico). En la zona norte de la ciudad, los niveles de empleo formal se incrementan alcanzando a cerca del 70% de los jefes de hogar. Por su parte, los niveles de informalidad y de marginalidad son los más bajos de toda la ciudad. En la zona sur, la informalidad alcanza a 1 de cada 3 trabajadores (tanto entre la población como para los jefes de hogar), mientras que la marginalidad aproximadamente a 1 de cada 5. Ahora bien, en las villas de la ciudad el 79% de la población y el 75% de los jefes de hogar o bien son informales (36 y 34%, respectivamente) o bien se encuentran en condiciones de marginalidad (43 y 41%, respectivamente).

Cuadro 2.12.
Condición ocupacional de la población y de los jefes de hogar
según localización (en %)

Población	CBA	Norte	Sur	No Villa	Villa
Formales	57,4	64,3	46,3	58,6	21,3 **
Informales	28,9	24,1	32,5	28,4	42,6
Marginales	13,7	11,6	21,1	12,9	36,2

Jefes de Hogar	CBA	Norte	Sur	No Villa	Villa
Formales	60,7	68,3	49,2	61,7	24,6 **
Informales	28,9	23,9	33,3	28,6	41,0
Marginales	10,3	7,8 **	17,4	9,7	34,5

** 10% <= CV < 20%

* CV >= 20%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

Además de la calidad de los puestos de trabajo, los salarios que perciben los trabajadores también muestran diferencias territoriales sustantivas. En la Ciudad de Buenos Aires, 1 de cada 3 trabajadores percibe un ingreso menor al salario mínimo, vital y móvil (SMVM). Ahora bien, si nos concentramos en la zona sur de la ciudad, es la mitad de los ocupados la que se encuentra en esta situación. En las villas de la Ciudad, cerca del 90% de los trabajadores perciben ingresos menores al SMVM, lo cual se refleja en la situación de pobreza de los hogares en los que viven.

Cuadro 2.13.
Personas con ingresos laborales menores al Salario Mínimo
Vital y Móvil según localización (en %) e
ingresos laborales promedio de los ocupados (en pesos)

	CBA	Norte	Sur	No Villa	Villa
Ocupados con ingresos menores al SMVM	32,6	25,6	50,4	30,9	85,6
Promedio de ingresos laborales de los ocupados	2684	3363	1760	2753	916

** 10% <= CV < 20%

* CV >= 20%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

Si analizamos los niveles de los ingresos laborales, notamos que, en promedio, en la ciudad los trabajadores perciben un ingreso algo mayor de los \$2500.¹² Los trabajadores que habitan en la zona norte de la ciudad superan este promedio, con ingresos mayores a los \$3300, lo cual significa aproximadamente el doble de lo que perciben los trabajadores de la zona sur. Si ponemos atención a las villas de la ciudad, los trabajadores que allí habitan perciben ingresos que no alcanzan los \$1000.

2.4.7. Subsistencia

La aplicación del método oficial de medición de pobreza a los ingresos recolectados por la Encuesta Anual de Hogares durante el año 2009, arroja un 4% de población de la Ciudad de Buenos Aires por debajo de la línea de pobreza, siendo de 1% en la zona norte y de 10% en la zona sur. En el corredor central de la ciudad ese porcentaje oscila alrededor del 5%, siendo en la zona este ligeramente más desfavorable. En las villas de la Ciudad, el porcentaje de pobreza oficial es del 27% de la población.

Dado que las estadísticas oficiales están altamente cuestionadas debido a los cambios en la metodología de cálculo del índice de precios al consumidor (IPC), se presentan debajo dos estimaciones adicionales obtenidas a partir del cálculo del IPC realizado por dos consultoras privadas, Ecolatina (Ecolatina, 2009) y Fiel (FIEL, 2009). Ambas estimaciones de pobreza resultan sustantivamente superiores a los datos oficiales: para FIEL, un 9% de los porteños se encuentra por debajo de la línea de pobreza, mientras que para Ecolatina esta cifra se incrementa hasta el 11%. Mientras que en la zona norte de la ciudad ambas consultoras permiten una estimación del 2% de pobreza, en la zona sur superan el 20% de la población. En las villas de la ciudad, las consultoras privadas permiten detectar una pobreza que alcanza a más del 50% de la población. Particularmente, en el caso de Ecolatina, se calcula que un 62% de los habitantes de las villas es pobre en relación con sus ingresos.

De acuerdo a los cálculos oficiales del IPC, la población por debajo de la línea de indigencia es del 1%, incrementándose a cerca

¹² Debe tenerse en cuenta que las cifras presentadas corresponden al año 2009.

del 3% en las comunas de la zona sur. Comparado con la situación prevaleciente en 2006 se advierte una marcada reducción de las brechas socio-territoriales explicado fundamentalmente por la pronunciada caída de la pobreza por ingresos en la zona sur de la Ciudad. De acuerdo a los cálculos oficiales, un 4% de la población que vive en villas está en condición de indigencia.

Si tenemos en cuenta los cálculos alternativos del índice de precios, la proporción de personas por debajo de la línea de indigencia se incrementa hasta estar en torno del 3%. En la zona norte no se percibe indigencia, sin importar la metodología que se utilice, mientras que en la zona sur la indigencia es de entre 5 y 7%, según el cálculo. En las villas de la ciudad la indigencia se incrementa hasta aproximadamente un quinto de la población que allí habita, si se considera el IPC de Ecolatina.

Cuadro 2.14.
Personas debajo de la línea de pobreza e
indigencia según localización (en %)

Personas por debajo de la línea de pobreza	CBA	Norte	Sur	No Villa	Villa
Oficial	3,7	0,6 *	9,5 **	2,3 **	27,4 **
FIEL	8,6	2,1 *	20,5	6,1	52,9
Ecolatina	10,9	2,3 *	25,3	7,9	61,8

Personas por debajo de la línea de indigencia	CBA	Norte	Sur	No Villa	Villa
Oficial	0,5 **	0,0 *	1,9 *	0,3 *	3,7 *
FIEL	1,9	0,0 *	5,2 **	1,2 **	14,0 **
Ecolatina	2,5	0,1 *	7,1 **	1,6 **	18,5 **

** 10% <= CV < 20%

* CV >= 20%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

El ingreso total familiar mensual fue de \$4200 en 2009. En la zona sur se encuentra el nivel de ingresos más bajo, especialmente en Villa Lugano, Villa Riachuelo, Villa Soldati, \$2600. Por el contrario, en las comunas de la zona norte, especialmente en la 2 (Recoleta), 13 (Nuñez, Belgrano, Colegiales) y 14 (Palermo) se observan los niveles de ingreso más elevados, superando los \$5500. Entre las zonas este, centro y oeste no se observan marcadas dife-

rencias, siendo el nivel de ingresos de la zona centro ligeramente superior. Cuando se calculan las brechas de ingresos se comprueba que el ingreso medio per cápita familiar de los vecinos de la zona norte es 2,5 veces mayor que el de sus pares de la zona sur, en tanto que el de los vecinos de la Comuna 2, 13 y 14 es 3,5 veces mayor que el de los vecinos de la Comuna 8.

Cuadro 2.15.

Ingreso familiar total e ingreso per cápita familiar según localización.

	CBA	Norte	Sur	No Villa	Villa
Promedio del ingreso per cápita familiar	2089	1970	1159	2141	463
Promedio del ingreso total familiar	4210	3760	2903	4285	1814

** 10% ≤ CV < 20%

* CV ≥ 20%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

En las villas de la Ciudad de Buenos Aires las brechas de ingreso son aún más amplias. Las familias del resto de la ciudad tienen un ingreso total dos veces y media mayor que las familias que viven en villas. Si nos referimos al ingreso per cápita familiar, las familias que habitan en el resto de la ciudad obtienen un ingreso 4,6 veces mayor que el de sus pares que habitan en villas.

2.5. Concentración espacial de la pobreza y medición de los efectos territorios

De acuerdo a la evidencia presentada en la sección anterior, la Ciudad de Buenos Aires revela una marcada segregación de las condiciones sociales de vida de su población, especialmente notoria entre sus sectores norte y sur. La localización de la población en villas en los barrios del sur de la ciudad constituye un patrón residencial que acrecienta la concentración territorial de la pobreza. El hecho de que los habitantes de las villas se hallen expuestos a un “síndrome” de múltiples privaciones nos lleva a considerar no sólo el alcance de la pobreza, sino también su carácter acumulativo.

2.5.1. La medida de pobreza multidimensional en las villas. Incidencia e intensidad

El índice de pobreza multidimensional de Alkire y Foster (2007) es una medida multidimensional de la pobreza que permite obtener información acerca de la incidencia y la intensidad de la pobreza en los espacios segregados de la ciudad.

El siguiente cuadro detalla las dimensiones de análisis que se han seleccionado para cuantificar la pobreza en las villas, así como los indicadores que componen estas dimensiones y el umbral de privación establecido para cada uno. Dando continuidad a trabajos anteriores se decidió enfocar la medición de la pobreza sobre las necesidades de hábitat, salud y subsistencia, todas pertenecientes al espacio de análisis de las condiciones materiales. Desde una aproximación multidimensional se busca indagar en las siguientes dimensiones de análisis. Si bien se sabe que no es la única selección posible, integra aspectos cruciales de la privación material en la Argentina (Léopore, 2011):

Cuadro 2.16.
Dimensiones de análisis

Satisfacción de Consumos Mínimos	Capacidad de realizar en el mercado sin impedimentos económicos consumos mínimos alimentarios, de salud, vestimenta, vivienda y servicios residenciales, sin sufrir riesgos de episodios de hambre.
Condiciones de Vivienda y Hábitat	Condiciones de habitación que permitan el adecuado resguardo y abrigo en espacio suficiente, el desarrollo de hábitos higiénicos y de cuidado de la salud y la tenencia segura de la vivienda que se ocupa.
Estado de Salud Psico-Física	Capacidad de gozar de un estado general de salud adecuado sin afecciones físicas manifiestas ni síntomas de malestar psicológico.

La selección de estos indicadores de privación material se basa en la propuesta de McKay y Collard (2003), suponiendo que no es necesario contar con una gran cantidad de indicadores para poder captar la privación, sino que un breve listado permite un mayor poder de discriminación. Los indicadores que han sido seleccionados cubren un amplio espectro de problemas relacionados con las condiciones de hábitat, salud y subsistencia, empleadas para operacionalizar las condiciones de privación material de los hogares.

En esta sección se emplean 5 indicadores dicotómicos generados a partir de la información disponible en la Encuesta Anual de

Hogares relevada por la DGEyC en 2009. Las definiciones operativas de cada indicador se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.17.
Definiciones operativas de los indicadores empleados para la construcción de la medida de Alkire-Foster.

Dimensión	Indicador	Umbral de privación
Hábitat	Tenencia irregular de la vivienda	Personas que viven en hogares que son propietarios de la vivienda pero no del terreno, ocupantes en relación de dependencia o por trabajo, en préstamo, cesión o permiso gratuito, u ocupantes de hecho.
	Problemas de habitabilidad	Personas que viven en hogares que habitan una vivienda precaria, con baño sin descarga o en condiciones de hacinamiento.
Salud	Sin cobertura médica	Personas que viven en hogares donde ni el jefe de hogar ni su cónyuge tienen cobertura médica.
	Propensión a la mortalidad	Personas que viven en hogares donde habita una mujer de 14 a 49 años que tuvo hijos nacidos vivos que murieron.
Subsistencia	Déficit de consumo	Personas que viven en hogares con ingresos menores a los de la línea de pobreza.

El primer grupo de indicadores da cuenta de las condiciones de habitabilidad, centrándose en los aspectos relativos a la disponibilidad de espacio suficiente, a la capacidad de protección funcional, a las condiciones de salubridad e higiene y a la calidad de la tenencia de la vivienda.¹³ El segundo grupo de indicadores se refiere al estado de salud física de las personas, considerándose un indicador de cobertura médica y otro relativo a la propensión a la mortalidad. Por último, se incluye un único indicador que refiere a las restricciones económicas sufridas por las familias en el acceso a consumos básicos, medido a través de la pobreza por ingresos. Cabe aclarar que la noción de privación material se ha extendido a las condiciones de salud siguiendo a Whelan y Maitre (2006), dado el amplio cuerpo de evidencias que muestra su relación con la noción de privación material más estrechamente concebida (Davey Smith *et al.*, 1994).

Como puede observarse en el gráfico que se presenta debajo, los problemas materiales que se han seleccionado no están amplia-

¹³ La calidad de la tenencia de la vivienda es una característica relevante de la pobreza tanto en las villas de emergencia como fuera de ellas.

mente difundidos en la Ciudad de Buenos Aires. Los problemas de habitabilidad y de tenencia irregular de la vivienda afectan aproximadamente a 1 de cada 10 habitantes de la ciudad, mientras que el resto de los indicadores seleccionados demuestran valores menores. Sin embargo, las diferencias aparecen cuando se realiza un análisis desagregado de la población según la zona de residencia y la ubicación en una villa de emergencia.

Cuadro 2.18.
Incidencia de los indicadores seleccionados en la
Ciudad de Buenos Aires, según localización (en %)

		CBA	Norte	Sur	No Villa	Villa
Vivienda	Tenencia irregular de la vivienda	11,4	9,2	19,8	9,2	58,2
	Problemas de habitabilidad	11,1	3,6	25,9	8,8	59,9
Salud	Sin cobertura médica	8,5	2,3	17,4	6,5	50,2
	Propensión a la mortalidad infantil	1,3	0,7	2,6	1,0	9,2
Subsistencia	Déficit de consumos	9,2	2,6	21,0	6,6	53,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

La zona sur de la Ciudad de Buenos Aires presenta indicadores de privación material desfavorables. Si se la compara con la zona norte de la ciudad, manteniendo de manera separada el corredor central compuesto por las zonas este, centro y oeste, las diferencias son evidentes. Con excepción de la propensión a la mortalidad, que alcanza un 3% en la zona sur, este territorio presenta déficit en 1 de cada 5 personas para los demás indicadores de privación material seleccionados. Por el contrario, la zona norte muestra bajos porcentajes de incidencia en todos los indicadores: el problema más difundido en este territorio es la tenencia irregular de la vivienda, que alcanza a un 9% de las personas.

Por su parte, la privación material está ampliamente difundida en las villas. Más de la mitad de la población que habita en estos territorios tiene privaciones en alguno de los indicadores que se han seleccionado, con excepción de la propensión a la mortalidad. El acceso libre y gratuito a hospitales públicos y la buena calidad de los tratamientos que proveen puede justificar estos valores, si bien la influencia territorial es clara: la propensión a la mortalidad es varias veces más grande en las villas que en el resto de la ciudad.

Las altas incidencias de los déficits materiales que se presentan aquí son sólo una parte del problema. La acumulación de privaciones es una de las principales características de la pobreza en los territorios desfavorecidos. La construcción de la medida de Alkire-Foster (AF) (2007) nos permite estudiar la amplitud de las privaciones, además de su profundidad y su intensidad. Empleando los indicadores enumerados para las dimensiones seleccionadas se construye una medida de pobreza multidimensional siguiendo el método propuesto por los mencionados autores. Esta medida es una extensión multidimensional de los índices FGT unidimensionales. De la misma manera que para los FGT, la medida de pobreza multidimensional de Alkire-Foster es, de hecho, una familia de índices:

- H: Es el índice de recuento, que contabiliza las personas que son identificadas como multidimensionalmente pobres.
- M0: Se obtiene al multiplicar H por A, que es la amplitud promedio de las privaciones que sufren las personas. A es el promedio de indicadores en los que las personas pobres se ven privados. De esta manera, M0 es la razón entre la cantidad de indicadores en las que las personas pobres sufren privaciones y la cantidad total de personas-indicadores.
- M1: Considera la profundidad de las privaciones en cada dimensión.
- M2: Toma en cuenta la desigualdad entre los pobres, priorizando a los más pobres.

Una importante característica de la familia Alkire-Foster es que tiene un doble umbral. El primer umbral es el que distingue a los individuos u hogares que tienen privaciones en determinado aspecto. Éste es el umbral que se utiliza en esta aplicación, y que se presenta en el Cuadro 2.4. El segundo es el umbral de pobreza, es decir, el que distingue a los multidimensionalmente pobres de acuerdo a la cantidad de aspectos en los que estén privados.

Calcular estas medidas tiene un conjunto de ventajas mencionadas por sus propios autores.¹⁴ Una de ellas es especialmente re-

¹⁴ Las medidas de AF permiten la selección libre de las dimensiones a ser consideradas en el cálculo de la pobreza multidimensional. Por otro lado, permiten el empleo de ponderaciones diferentes para las dimensiones, reflejando la importancia relativa de cada una. Las medidas pueden calcularse con datos ex-

levante en este punto, y se refiere a la posibilidad de aplicar pesos o ponderaciones a las dimensiones, con el fin de dar prioridad a los aspectos que son –o se consideran– más importantes. Aquí se ha decidido utilizar ponderaciones iguales para las tres dimensiones (1/3 cada una), así como ponderaciones iguales para los indicadores dentro de cada dimensión (1/2 para cada uno de los indicadores de las dimensiones Hábitat y Salud, 1 en el indicador de la dimensión de Subsistencia). El Cuadro 2.19 presenta las ponderaciones finales resultantes para cada indicador.

Cuadro 2.19.
Ponderaciones para cada indicador de la medida
Alkire-Foster y del Índice de Privación Material.

Dimensión	Indicador	Ponderaciones para el Índice de Privación Material	Ponderaciones para la medida de Pobreza Multidimensional Alkire-Foster
Hábitat	Tenencia irregular de la vivienda	1	$1/3 * 1/2 * 5 = 0,833$
	Problemas de habitabilidad	1	$1/3 * 1/2 * 5 = 0,833$
Salud	Sin cobertura médica	1	$1/3 * 1/2 * 5 = 0,833$
	Propensión a la mortalidad infantil	1	$1/3 * 1/2 * 5 = 0,833$
Subsistencia	Problemas de consumo	1	$1/3 * 1 * 5 = 1,667$

Además del cálculo de H, A y M0, se presentan dos medidas tradicionales de pobreza. La primera, denominada Índice de Privación Material, es un conteo o inventario no ponderado de privaciones, tomando en cuenta los mismos indicadores presentados anteriormente. Este índice de recuento es, de hecho, similar en su construcción a H. La diferencia es que los indicadores ingresan en el recuento sin ser ponderados.¹⁵ El segundo es la medida de po-

presados en forma cuantitativa o cualitativa. Finalmente, las medidas permiten su descomposición por dimensiones así como por subgrupos (geográficos, de género, de edad, etc.) (Alkire y Santos, 2009).

¹⁵ Debe aclararse que cuando se define el umbral de pobreza como $k=1$, una persona es considerada pobre si sufre privaciones en al menos un indicador o una combinación de indicadores cuyas ponderaciones suman 1 o más. Por este motivo,

breza basada en los ingresos (por encima/por debajo de la línea de pobreza).¹⁶ Si bien esta medida se incluye dentro de las otras dos medidas analizadas, se considera útil presentarla de manera independiente, dado que se trata de la típica medida de pobreza unidimensional.

En el Cuadro 2.19 se muestran los resultados de pobreza por ingresos, el índice de Privación Material y el de Pobreza Multidimensional (AF) para la Ciudad de Buenos Aires, utilizando datos de la Encuesta Anual de Hogares (DGEyC, 2009). Tanto para el índice de Privación Material como para el de Pobreza Multidimensional (AF), una persona se considera pobre si él o ella sufre privaciones en al menos uno de los aspectos seleccionados ($k=1$). Esto significa que el segundo umbral, el umbral de pobreza, es igual a 1.

En la Ciudad de Buenos Aires, el 9% de la población vive en un hogar cuyo ingreso es menor al de la línea de la pobreza. Si tenemos en cuenta el Índice de Privación Material, aproximadamente 25% de las personas viven en un hogar que sufre privaciones en por lo menos un aspecto. Sin embargo, al aplicar las ponderaciones a los indicadores puede verse que 11% de la población vive en un hogar con al menos una privación.

De manera adicional a estas medidas, el cálculo de M_0 permite tomar en cuenta la amplitud de las privaciones entre los pobres. En la Ciudad de Buenos Aires $M_0=5,1$. Para poder ilustrar este valor con un ejemplo simple, podemos imaginarnos la evaluación de pobreza en 5 dimensiones para una población de 20 personas. Esto

la ponderación tiene un efecto muy importante. En el índice de privaciones no ponderadas, una persona es considerada pobre si sufre privación en al menos uno de los indicadores, cualquiera sea este indicador. En cambio, en H los indicadores ingresan de manera ponderada, y una persona es considerada pobre si sufre privación en al menos uno de los indicadores ponderados. Esto significa que a una persona le basta con tener problemas de consumo (el indicador de subsistencia cuyo peso es mayor que 1) para ser pobre, mientras que debe combinar por lo menos dos privaciones en las demás dimensiones para ser pobre (por ejemplo, no tener cobertura médica y una tenencia irregular de su vivienda). De esta manera, las ponderaciones seleccionadas le están otorgando una importancia mayor a la pobreza por ingresos y la complementan mediante la consideración de las dimensiones de hábitat y salud.

¹⁶ La línea de pobreza que hemos seleccionado es la calculada por la Fundación FIEL (FIEL, 2009), dado que la producida por la agencia de estadísticas nacionales (INDEC) está altamente cuestionada por subestimar los niveles de inflación y, por lo tanto, los niveles de pobreza.

significa una totalidad de 100 (=5x20) dimensiones-personas. Si $M0=5$ aproximadamente, de un total de 100 dimensiones-personas, existen 5 dimensiones-personas en situación de privación (ya sea porque una persona está privada en 5 dimensiones, o porque una persona tiene 3 privaciones y otra persona 2 privaciones, o bien, porque una persona tiene 1 privación y otra tiene 4, etc.). De esta manera, no sólo se puede identificar a las personas pobres sino que también se puede conocer en cuántas dimensiones lo son (amplitud de la privación).

Cuadro 2.20.
Pobreza por ingresos, Índice de Privación Material
y Pobreza Multidimensional (AF) según localización

	Pobreza por ingresos	Privación Material	Pobreza Multidimensional (AF)		
			H	A	M0
CBA	9,2	25,2	11,0	46,8	5,1
Norte	2,6	14,5	3,3	40,3	1,3
Sur	21,0	48,4	24,0	50,1	12,0
<i>Ratio</i>	8,0	3,3	7,2	1,2	8,9
No villa	6,6	21,9	8,0	42,9	3,4
Villa	53,4	94,7	74,3	55,6	41,3
<i>Ratio</i>	8,1	4,3	9,3	1,3	12,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

Uno de los principales objetivos de esta sección es analizar la diferencia en los niveles de vida de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires según su ubicación territorial, con particular atención a la zona sur de CABA y las villas. Cuando se considera la pobreza por ingresos en las villas de la ciudad, se puede encontrar que más de la mitad de la población habita en hogares cuyos ingresos son menores a la línea de pobreza. Al tomar en cuenta el resto de la Ciudad, este valor baja hasta llegar a un valor menor al 7%. En la zona sur de la ciudad el 21% de las personas son pobres mientras que en la zona norte sólo el 3% de la población está en estas condiciones. Si se incorporan las dimensiones de hábitat y salud a las consideraciones de ingreso, en el Índice de Privación Material, se puede observar que 95 de cada 100 personas son pobres en las villas, mientras que este valor

disminuye a 48 de cada 100 para la zona sur de la ciudad y a menos de 15 de cada 100 en la zona norte. Cuando se aplican ponderaciones a las dimensiones, en las villas encontramos que la incidencia de la pobreza multidimensional (H) disminuye al 74%.

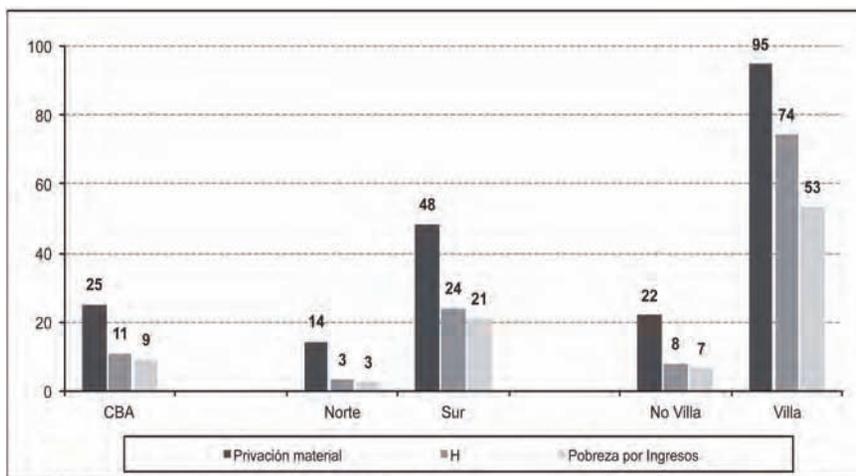
Con el fin de calcular M_0 , es necesario primero calcular A. Dado que A mide la amplitud promedio de privaciones de los pobres –presentada en forma de porcentaje en el Cuadro 2.19-, cabría esperar encontrar un A más alto en los territorios de alta concentración de pobreza, como son las villas. Como se puede notar, el valor de A para las villas excede el de A para el resto de la ciudad en más de 10 puntos y lo mismo sucede al comparar las zonas norte y sur de la ciudad. Esto implica que, en promedio, no solamente hay mayor proporción de población pobre en las villas que en el resto de la ciudad, sino que también ellos sufren de más cantidad de privaciones (mayor amplitud de la pobreza). En términos de la cantidad de privaciones, el promedio para la ciudad es de 2,34. Para la zona norte este promedio disminuye a 2 privaciones, mientras que para el sur supera las 2,5. Como se observaba arriba, las personas que viven en villas tienen un promedio más alto, cercano a las 3 privaciones por persona (2,78).

Una vez que se toma en cuenta la amplitud de la pobreza, los M_0 resultantes muestran valores muy dispares para ambos territorios de la ciudad. Debe recordarse que M_0 tiene una unidad diferente que el resto de las medidas hasta ahora analizadas, y por lo tanto su valor no debe ser erróneamente interpretado como una incidencia más baja de pobreza multidimensional. Cuando se considera la diferencia relativa entre ambos territorios, se puede notar que el hecho de ajustar el índice de recuento mediante la metodología de Alkire-Foster incrementa las diferencias entre ambos territorios. En particular, se encuentra que H (el índice de recuento) de la zona sur es 7 veces mayor que en la zona norte, mientras que en las villas es 9 veces más alto que en el resto de Buenos Aires. Al analizar las mismas diferencias para M_0 , se puede observar que la pobreza multidimensional es cerca de 9 veces más alta en la zona sur que en el norte, y aproximadamente 12 veces mayor en las villas que en el resto de la ciudad. Esto sucede porque M_0 toma en cuenta la amplitud de las privaciones para cada persona, es decir, la cantidad de dimensiones en los que sufre privaciones.

El siguiente gráfico presenta una comparación entre la pobreza por ingresos, el Índice de Privación Material y el índice de recuento

ponderado, H. Dado que M0 se expresa en una unidad de medida diferente, su comparación directa no es factible y su valor se deja para análisis posterior. Como se puede ver, la pobreza monetaria es, por construcción, la menor de las tres medidas. En las villas, más de la mitad de la población es pobre por ingresos. De manera contraria, la población del resto de la ciudad no es pobre, excepto por un escaso 6,6%.

Gráfico 2.13.
Pobreza por ingresos, Índice de Privación Material y H
para la Ciudad de Buenos Aires, según localización (en %)

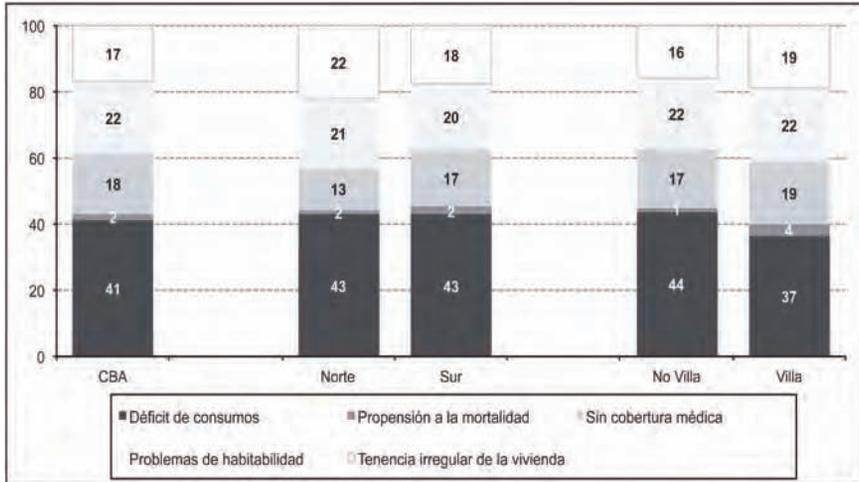


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

Una característica importante de la medida multidimensional de Alkire-Foster es la posibilidad de estudiar las contribuciones que tiene cada indicador a la pobreza, de manera tal de poder conocer los componentes de la pobreza multidimensional, es decir, identificar cuáles son los indicadores más importantes en la composición de la pobreza. En Buenos Aires, los problemas de subsistencia contribuyen casi tanto como lo hacen los problemas de hábitat (aproximadamente 40% cada uno), mientras que los déficit de salud contribuyen aproximadamente con el 20% restante (medido con $k=1$). En la zona norte de la ciudad, los problemas de salud pierden importancia en la composición de la pobreza, particularmente debido a una baja contribución de la falta de cobertura médica. Cuando concentramos nuestra atención en los territorios segregados, los problemas de hábitat adquieren un rol más relevante mientras que la subsistencia pierde importancia. Para el resto de la ciudad, los déficits

de subsistencia medidos mediante la pobreza monetaria tienen una contribución mayor a la pobreza multidimensional.

Gráfico 2.14.
Contribución de cada indicador a la pobreza multidimensional AF (k=1) según localización (en %)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

2.5.2. La medida de pobreza multidimensional Alkire-Foster sin selección del segundo umbral

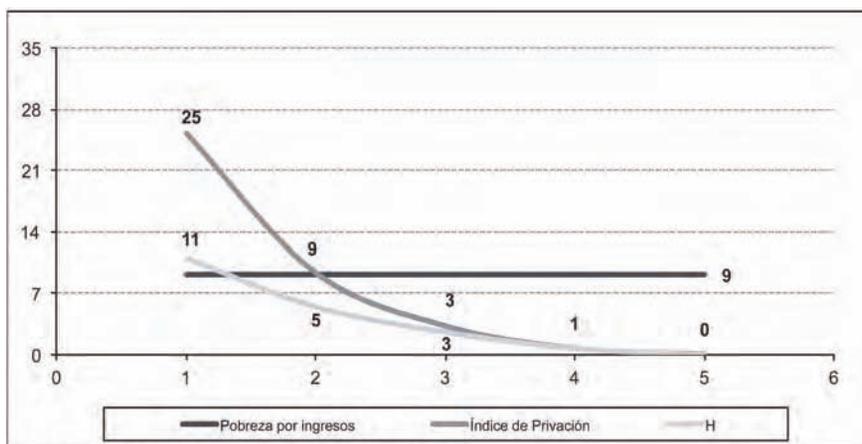
Cuando se construye una medida multidimensional debe tomarse una decisión acerca de la cantidad de dimensiones en las cuales una persona debe sufrir privaciones para ser considerado pobre. En este sentido, existen dos enfoques principales para la identificación de la pobreza:

- Enfoque de unión: la persona debe estar privada en al menos uno de los aspectos seleccionados.
- Enfoque de intersección: la persona tiene que estar privada en todos los aspectos seleccionados.

Mientras que el primer enfoque puede resultar en una muy alta incidencia de pobreza, el segundo puede arrojar valores demasiado bajos. Existe una opción intermedia, el enfoque del inventario, que

considera a los pobres según la cantidad de privaciones que sufran (más de una y menos que la totalidad de las dimensiones o aspectos considerados). Los tres enfoques se presentan en el gráfico debajo, empleando las tres dimensiones y los cinco indicadores seleccionados para la Ciudad de Buenos Aires.

Gráfico 2.15.
Índice de recuento (H), índice de recuento ajustado (M0)
y pobreza por ingresos para la Ciudad de Buenos Aires
según la cantidad de privaciones (k)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

Si usamos el enfoque de unión con el Índice de Privación (suma no ponderada de privaciones), podemos observar que el 25% de las personas es considerada pobre en la Ciudad de Buenos Aires. Siguiendo el enfoque de inventario, un 9% de la población acumula dos privaciones, mientras que un 3% acumula tres privaciones, 1% cuatro privaciones y es estadísticamente irrelevante el porcentaje de la población con las cinco privaciones seleccionadas. Ahora bien, si se tiene en cuenta el índice H (suma ponderada de privaciones), el porcentaje de la población de la ciudad que tiene al menos una privación disminuye al 11%.¹⁷ De acuerdo al enfoque del inventario,

¹⁷ Como ya se dijo, la diferencia entre el Índice de Privación y H se da debido a que, para ser considerado pobre en H según un $k=1$, es necesario sufrir privaciones en dos indicadores de la dimensión de Hábitat o Salud, o bien, sufrir

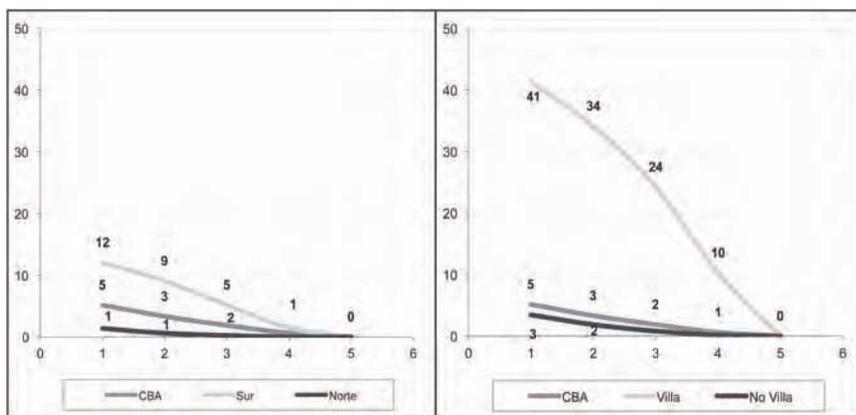
cuando consideramos un umbral de dos privaciones encontramos que el 5% de la población es pobre, mientras que con un umbral de tres privaciones disminuye a 3%. El gráfico muestra la natural caída en la incidencia de la pobreza a medida que la cantidad de privaciones considerada aumenta. Si utilizamos el enfoque de intersección, el porcentaje de personas que se encuentra privada en los 5 indicadores seleccionados se reduce a cero.

De acuerdo a Alkire y Foster (2007), no es suficiente considerar que una persona es pobre porque se ve privada en una cierta cantidad de dimensiones o indicadores. La cantidad de privaciones que esta persona sufre podría crecer hasta superar el umbral, y eso no sería percibido (el axioma de monotonicidad no sería satisfecho). Por este motivo, los autores consideran necesario contabilizar la cantidad de privaciones de los pobres. De esta manera, si una persona pobre es ahora más pobre porque tiene una privación adicional, el nivel de pobreza general de la sociedad en la que vive esa persona debe incrementarse. Esto es lo que se refleja en el índice $M0$, cuyo valor siempre será menor que el índice simple de recuento dado que se calcula ajustándolo mediante el promedio de privaciones de los pobres (A).

Como fuera mencionado anteriormente, una de las principales características del índice de pobreza multidimensional AF es que dispone dos umbrales diferentes, el umbral de privaciones y el umbral de pobreza. Sin embargo, aquí se presenta la alternativa a la selección de este segundo umbral, que consiste en observar cómo la incidencia de la pobreza cambia de acuerdo a la cantidad de dimensiones en las cuales una persona debe sufrir privaciones para ser considerada multidimensionalmente pobre (es decir, k varía). En consecuencia, en lugar de seleccionar un umbral particular, se evalúa cada umbral posible mediante la curva que se presenta en el siguiente gráfico.

privación en la dimensión de Subsistencia. En cambio, en el Índice de Privación basta con sufrir privación en uno cualquiera de los indicadores para ser considerado pobre.

Gráfico 2.16.
M0 según localización y número de privaciones (k)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

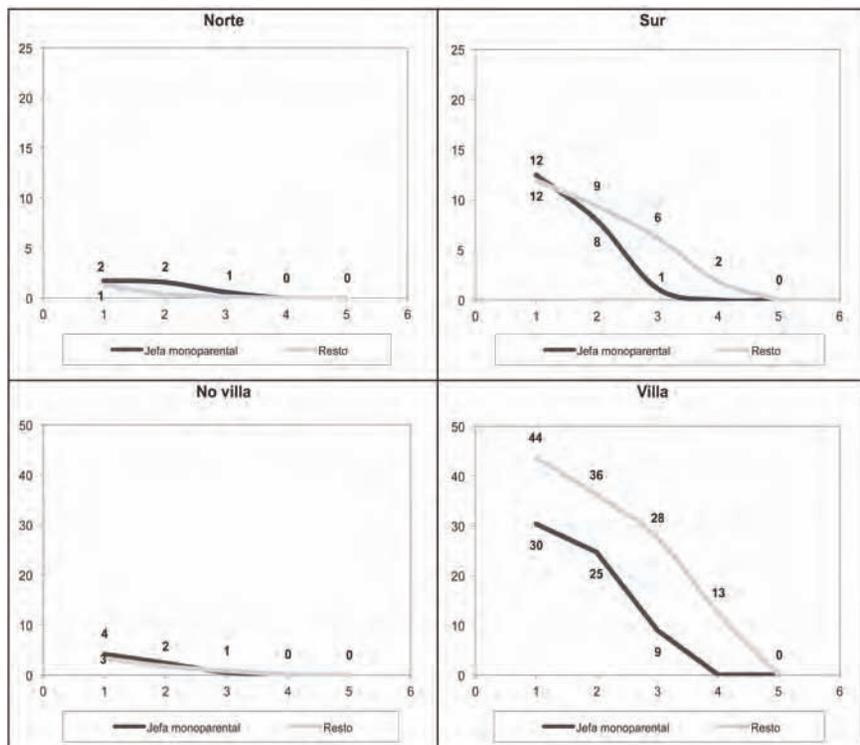
Para interpretar correctamente los valores de M0 debemos referirnos nuevamente a que se trata del porcentaje de dimensiones-personas que sufren privaciones. Dada esta diferencia con los demás indicadores presentados, simplemente analizaremos los resultados de M0 como un índice, comparando sus valores en los distintos territorios. En la Ciudad de Buenos Aires, el M0 resultante del enfoque de unión (privaciones en al menos uno de los indicadores seleccionados) es cercano a 5. Si dejamos fuera las villas, este valor disminuye al 3, mientras que el M0 para la población que habita en villas es de 41. La zona sur de la ciudad también presenta un M0 mayor (12) que la zona norte (1) cuando se considera el enfoque de unión, si bien resulta menor que el hallado para las villas de la ciudad. Asimismo, cabe remarcar que el porcentaje de personas privadas en todos los indicadores de manera simultánea es estadísticamente nulo. Si bien esto es verdadero tanto para las villas como para la zona sur, como así también para el resto de la ciudad, si consideramos 4 privaciones ($k=4$), podemos detectar un M0 de 10 para las personas que habitan en villas, mientras virtualmente ninguna lo es en el resto de la ciudad. Dados los ponderadores seleccionados, esto significa que estas personas tienen déficits en 3 de las 3 dimensiones seleccionadas: hábitat, salud y subsistencia. En este sentido, no resulta necesario aplicar el enfoque de intersección para comprender que la pobreza alcanza todas las dimensiones.

2.5.3. Principales factores relacionados con la pobreza multidimensional

La pobreza en las villas es mayor y más amplia que en el resto de los territorios de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, como fue analizado a lo largo de este capítulo, algunas zonas de la ciudad son muy similares a estos territorios segregados en un número de indicadores demográficos y socioeconómicos. ¿Cuáles son las características de la población y los hogares que se asocian a estos mayores niveles e intensidades de pobreza en estos territorios segregados? En esta sección seleccionamos un conjunto de factores que permiten echar luz sobre las diferencias.

En primer lugar, se toman en cuenta aquellas personas que viven en hogares cuyo jefe es una mujer sin pareja. Se considera que estos hogares se encuentran en situación de vulnerabilidad socio-demográfica. La proporción de personas que viven en este tipo de hogares es aproximadamente la misma para las villas y para el resto del territorio de la ciudad (18 y 17% respectivamente). Al observar la medida de pobreza multidimensional AF para cada k se puede detectar que en la Ciudad de Buenos Aires en términos generales los hogares con jefaturas femeninas monoparentales no tienen mayores niveles de pobreza que el resto de los hogares. Al analizar la zona sur se observa que los hogares liderados por mujeres sin pareja comparten valores similares a los del resto cuando se considera una única privación ($k=1$) pero acumulan menores privaciones ($k>1$). En villas esta tendencia es mucho más marcada: los hogares con jefa monoparental tienen un M_0 menor que el resto de los hogares para cualquier k . La brecha es de aproximadamente 10 puntos para todos los niveles de privaciones considerados. Esta evidencia sugiere que la pobreza multidimensional estaría asociada al sexo y la situación conyugal del jefe de hogar particularmente en los territorios segregados y de manera inversa.

Gráfico 2.17.
Pobreza según sexo y estado conyugal del jefe de hogar
por número de privaciones (k), según localización



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

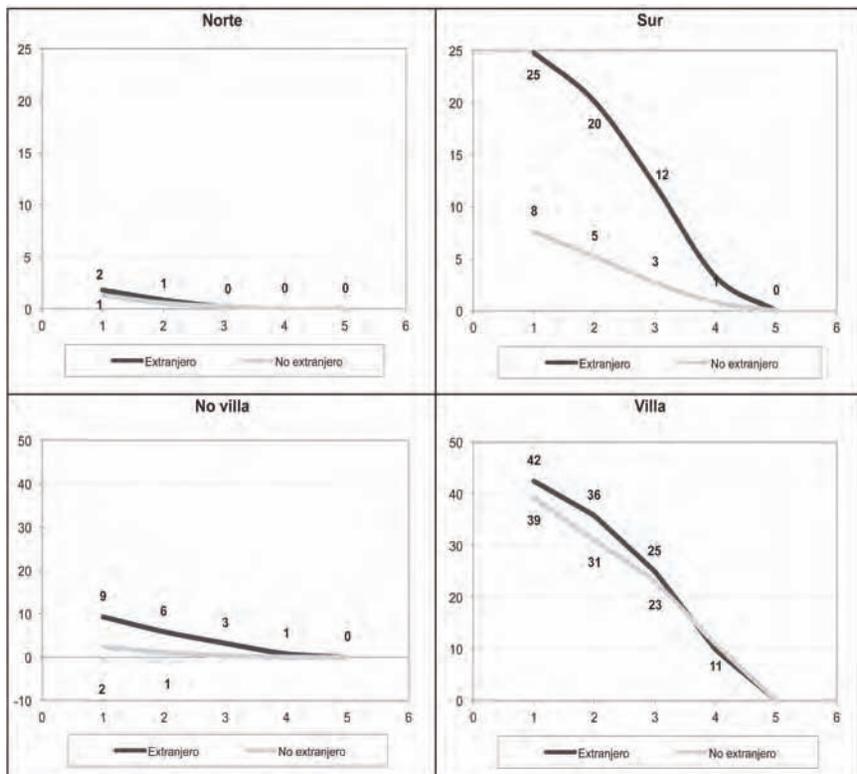
En segundo lugar, 65% de los habitantes de las villas pertenecen a un hogar cuyo jefe o cónyuge son inmigrantes, mientras que en la zona sur es del 26%. Esta proporción es mucho menor en el resto de la ciudad (15%). De acuerdo a los valores de AF, vivir en un hogar cuyo jefe o cónyuge son inmigrantes supone una desventaja en relación con la pobreza. Esta desventaja es muy relevante en la zona sur de la ciudad, si bien en menor medida que para el promedio de la Ciudad. Por otro lado, parece no ser relevante hacia adentro de las villas. La proximidad de otras familias con el mismo origen migratorio puede ser una razón por la que esto sucede en estos territorios segregados.

Por otro lado, puede considerarse la situación ocupacional del jefe de hogar. En relación con este factor, se toman en cuenta tres

tipos de inserción: formal, informal y marginal.¹⁸ Dado que se considera la condición ocupacional del jefe de hogar (o de la cónyuge si éste es inactivo), entendemos que la situación del resto de la familia se ve influida por su situación. En las villas de la ciudad, 20% de la población vive en hogares cuyo jefe tiene trabajo formal. En la zona sur este valor se incrementa a un 36%, mientras que en la zona norte alcanza a un 56% de la población. Encontramos que las personas que viven en hogares cuyo jefe está en una inserción de tipo formal son quienes se encuentran en mejor situación en relación con su pobreza multidimensional, y esto se da tanto en las villas como en la zona sur, así como en el resto de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, el efecto que tiene este factor pareciera no ejercer una influencia tan importante en las villas como en el resto de la ciudad. En las villas, cuando consideramos una única privación ($k=1$), el valor del $M0$ es de 28 para las personas que viven en hogares con un jefe formal, mientras que tener una inserción informal o marginal aumenta este valor a 45. Esto significa que la pobreza no se alcanza a duplicar. En cambio, cuando se considera el resto de la ciudad, las personas que viven en hogares con un jefe informal son 11 veces más pobres que el formal, y con un jefe marginal 14 veces más pobres.

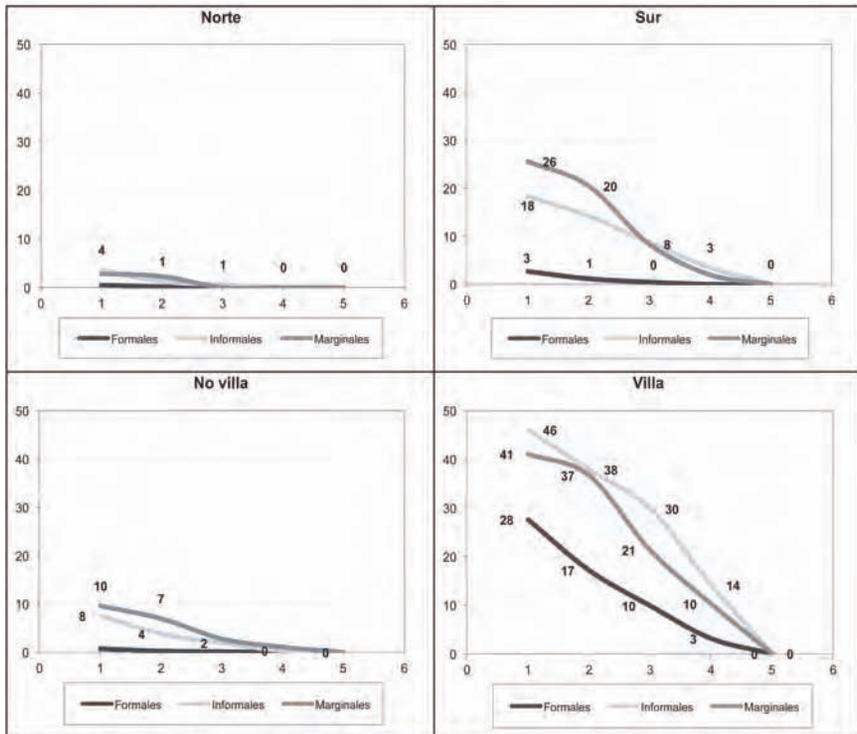
¹⁸ Las inserciones de tipo formal son aquellas para las cuales los trabajadores reciben beneficios sociales, como la cobertura médica y las contribuciones a la seguridad social. Estos trabajadores pertenecen a establecimientos que emplean a más de 15 personas. Los trabajos informales, por su parte, son empleos de baja productividad, en establecimientos pequeños de menos de 15 empleados y no reciben ningún tipo de beneficio social. Las personas en condición de marginalidad son los desempleados, los subempleados, los que tienen empleos asistidos por planes públicos, los empleos domésticos y los no remunerados. En este caso, no se incluyen en el análisis aquellas familias cuyos jefes (y sus cónyuges) están fuera de la población económicamente activa, es decir, son inactivos.

Gráfico 2.18.
Pobreza según lugar de nacimiento del jefe de hogar
y cantidad de privaciones (k), según localización



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

Gráfico 2.19.
Pobreza según condición ocupacional del jefe de hogar
y cantidad de privaciones (k), según localización

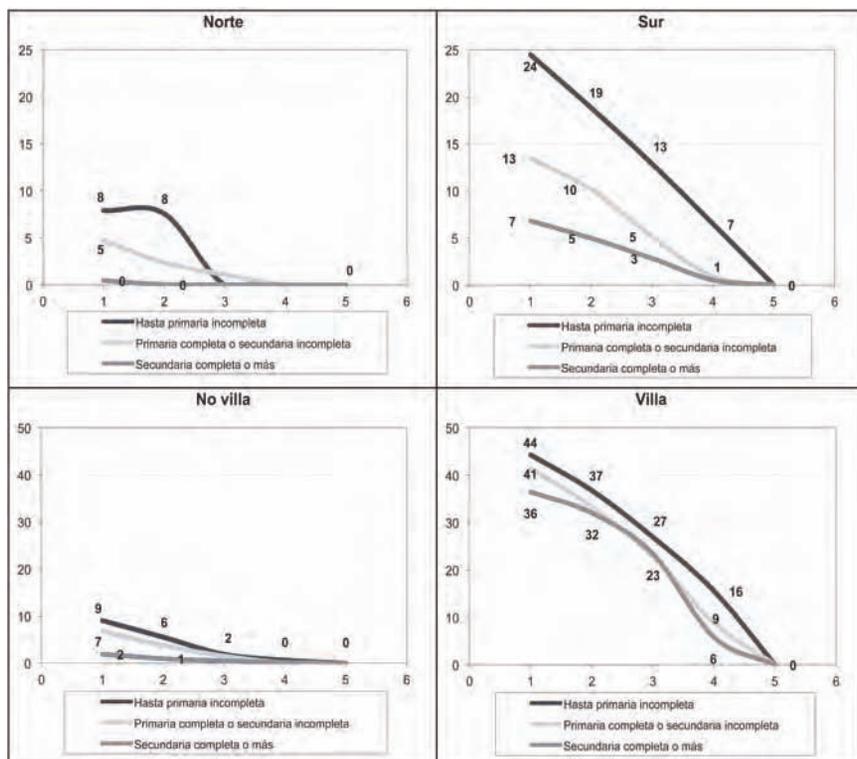


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

Finalmente, consideramos la influencia de la educación sobre la pobreza. Se tienen en cuenta los niveles de educación del jefe de hogar, dado que se considera una buena *proxy* para el clima educativo de la familia. El nivel educativo está altamente correlacionado con la pobreza. En las villas de la ciudad, sólo un 19% de las personas viven en un hogar cuyo jefe tiene secundaria completa o más. En la zona sur, este valor se incrementa al 42%, mientras que en la zona norte alcanza un 81% de la población. En la zona sur se observa que el valor del M0 para quienes viven en hogares con jefes con educación primaria incompleta o menos triplica el valor del M0 para quienes tienen un jefe con secundario completo o superior. Esto indicaría que la menor educación del jefe se asocia con una mayor pobreza multidimensional. Sin embargo, al analizar la pobreza multidimensional para todos los k en las villas, se observa que no existe una diferencia

sustantiva en sus niveles de acuerdo a la educación del jefe de hogar. Esto significa que los mayores niveles educativos parecen no asociarse con las posibilidades de salir de la pobreza. Vivir en villas parece ser más poderoso que tener niveles altos de educación. En el resto de la Ciudad de Buenos Aires, encontramos que tener un título secundario lleva la probabilidad de ser pobre a aproximadamente un cuarto (cuando $k=1$). También vale la pena destacar que $M0=9$ para aquellos que tienen un nivel primario incompleto en el resto de la ciudad ($k=1$) mientras que $M0=36$ para quienes han finalizado sus estudios secundarios y viven en villa. Esto significa que las personas que viven en hogares con jefes con altos niveles educativos en las villas de la ciudad tienen un $M0$ cuatro veces mayor que quienes viven fuera de las villa. Esto sucede de la misma manera (o de peor manera) para cualquier k que se considere.

Gráfico 2.20.
Pobreza según nivel de educación del jefe de hogar y
cantidad de privaciones (k) según localización



2.5.4. La medición de los efectos territorios¹⁹

¿En qué medida vivir en una villa resulta un determinante de la pobreza multidimensional? El análisis hasta ahora realizado brinda evidencias de la asociación entre la pobreza multidimensional y la vida en las villas de la ciudad. En esta sección se estudian los factores relacionados con la pobreza multidimensional, a través de un análisis de regresión.

Para poder determinar el efecto diferencial de vivir en una villa se realizan dos regresiones idénticas, una para cada territorio.²⁰ De esta manera, se intenta conocer cómo operan los factores seleccionados conjuntamente sobre la pobreza, de manera separada para cada territorio. Su comparación permitirá una aproximación a los efectos territorios de la vida en las villas.

¹⁹ Se agradecen los comentarios recibidos de Lucas González y Francisco Ciocchini acerca del desarrollo de esta sección.

²⁰ Se entiende que existe endogeneidad entre la pobreza y la vida en las villas, la cual debería tenerse en cuenta al intentar una medición aproximada del efecto territorio que opera en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Para esto, se podría emplear el método de variables instrumentales utilizando la estimación por mínimos cuadrados en dos etapas. Sin embargo, la identificación de una variable instrumental apropiada es una tarea muy difícil, puesto que debe cumplir con dos condiciones: debe estar altamente correlacionada con la variable explicativa y no debe estar correlacionada con el error de la estimación. En otras palabras, se requiere un instrumento que esté correlacionado con el hecho de vivir en una villa pero que no esté relacionado con la pobreza multidimensional luego de que esta sea explicada por los factores seleccionados. Dada la disponibilidad de datos de la Base Usuario de la Encuesta Anual de Hogares, no se ha podido identificar un instrumento apropiado –que cumpla con estas condiciones- y por lo tanto no se ha aplicado este método de estimación. La opción seleccionada, de realizar dos estimaciones independientes para cada territorio, pareció ser la mejor dadas las circunstancias.

Cuadro 2.21
Coefficientes y razones de probabilidad para los factores seleccionados

		Villa	No Villa
Sexo y situación conyugal del jefe de hogar	Resto de los casos		
	Jefa monoparental	0,421 ***	1,107 ***
Lugar de nacimiento del jefe o cónyuge	Local		
	Extranjero	1,244 ***	2,974 ***
Nivel educativo del jefe de hogar	2 completo o más		
	1compl. o 2 inc.	1,863 ***	2,519 ***
	1 incompleto	1,871 ***	2,870 ***
Condición ocupacional del jefe de hogar	Formal		
	Informal	2,765 ***	7,691 ***
	Marginal	2,082 ***	8,830 ***
	Inactivo	3,157 ***	2,714 ***

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

La variable dependiente es dicotómica: 1 cuando la persona es pobre, 0 cuando no lo es, de acuerdo al segundo umbral seleccionado ($k=1$) para la medida de pobreza multidimensional AF anteriormente presentada.²¹ En este caso, el modelo de análisis apropiado es el logístico. Los resultados de esta estimación muestran coeficientes siempre significativos y menores en la estimación para villas que en la estimación para el resto del territorio de la Ciudad de Buenos Aires. Esto se puede interpretar como que todos los factores seleccionados como explicativos son más poderosos determinantes fuera de la villa que dentro de ella.

Dentro de la villa, vivir en un hogar con una jefa monoparental disminuye las probabilidades de ser pobre, mientras que fuera de las villas aumenta las probabilidades. Dentro de las villas, tener una jefatura extranjera incrementa en menor medida la probabilidad de ser pobre que fuera de las villas. Dentro de las villas, tener un jefe de hogar con escuela secundaria incompleta incrementa las probabilidades de ser pobre, pero en menor medida en que lo hace fuera de las villas. Dentro de la villa, vivir en un hogar donde el jefe tenga empleo informal o se encuentre en una situación marginal significa

²¹ De esta manera, no se tiene en cuenta la amplitud de la pobreza sino que se considera ser pobre en por lo menos uno de los indicadores ponderados.

una mayor probabilidad de ser pobre que cuando el jefe es formal, pero en menor medida que lo es fuera de las villas. Es una excepción el jefe de hogar inactivo. Tener un jefe inactivo supone una mayor probabilidad de ser pobre en ambos territorios, pero ejerce una influencia mayor dentro de las villas que fuera de ellas.

Este efecto particular del territorio en la discriminación del acceso a las oportunidades sociales y económicas es conocido como “efecto vecindario”. Dicho concepto toma en cuenta la concentración territorial de la pobreza y la influencia que tiene sobre la forma en la cual los residentes perciben las oportunidades que ofrece el contexto, y las posibilidades (o limitaciones) que proveen las estructuras productivas y de servicios de estos territorios (DHyOSC, 2010).

Siguiendo el esquema de análisis multidimensional de la pobreza se elaboraron cuatro regresiones logísticas adicionales, cada una con una variable dependiente diferente, definida como una variable dicotómica que tiene valor 1 para aquellas personas que sufren privaciones en por lo menos uno de los indicadores de cada dimensión: hábitat, salud y subsistencia respectivamente. Además, se considera la dimensión hábitat sin el indicador de tenencia irregular de la vivienda, debido a que puede llegar a considerarse que ésta es una característica definitoria de la ubicación en villa. Realizar estas regresiones adicionales nos permite distinguir la ocurrencia del efecto vecindario sobre cada una de las dimensiones evaluadas.

Cuadro 2.22.
Razones de probabilidad de las regresiones logísticas binomiales.

		HABITAT		HABITAT (sin tenencia)		SALUD		SUBSITENCIA	
		Villa	No Villa	Villa	No Villa	Villa	No Villa	Villa	No Villa
Sexo y situación conyugal del jefe de hogar	Resto								
	Jefa monop.	1,32 ***	1,24 ***	0,67 ***	1,08 ***	0,02 ***	0,10 ***	0,91 ***	2,02 ***
Lugar de nacimiento del jefe o cónyuge	Local								
	Extranjero	0,97 *	1,79 ***	1,03 **	2,21 ***	2,75 ***	4,07 ***	1,08 ***	3,10 ***
Nivel educativo del jefe de hogar	2 completo o más								
	1 compl. o 2 inc.	2,02 ***	3,69 ***	1,32 ***	4,59 ***	1,44 ***	1,81 ***	0,96 **	1,73 ***
	1 incompl.	1,04 *	5,63 ***	1,29 ***	8,70 ***	1,32 ***	1,95 ***	1,35 ***	1,48 ***
Condición ocupacional del jefe de hogar	Formal								
	Informal	0,67 ***	3,21 ***	1,08 ***	2,12 ***	8,38 ***	9,44 ***	6,37 ***	6,56 ***
	Marginal	0,67 ***	2,18 ***	1,22 ***	2,09 ***	9,77 ***	11,13 ***	7,17 ***	10,35 ***
	Inactivo	0,98	0,74 ***	1,69 ***	0,50 ***	5,56 ***	1,80 ***	7,16 ***	5,08 ***

Nota: *** La razón de probabilidad es estadísticamente significativa, según un nivel de significación del 1%.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2009).

En el Cuadro 2.21 se presentan las razones de probabilidad de cada variable explicativa para las tres regresiones mencionadas. Como puede observarse, la mayor parte de las razones de probabilidad son significativas al 1%, indicando que los factores seleccionados son estadísticamente relevantes para explicar la probabilidad de la población de ser pobre en el aspecto analizado. En todos los casos se observa la misma evidencia presentada para el modelo general: todos los factores seleccionados como explicativos ejercen mayor influencia fuera de la villa que dentro de ella. Dentro de las villas, la situación conyugal, el sexo, el lugar de nacimiento, el nivel educativo y la condición ocupacional del jefe de hogar son factores que explican la pobreza pero influyen sobre ella con menor intensidad de la que tienen fuera de estos territorios segregados. Puesto de otra manera, dentro de las villas tener un jefe con secundaria completa no aleja a su hogar de la pobreza tanto como lo hace fuera de las villas; dentro de las villas, tener un jefe con empleo formal no aleja

a su hogar de la pobreza tanto como lo hace fuera de las villas. Ésta puede considerarse evidencia del efecto territorio: los factores que generalmente operan como explicativos de las situaciones de pobreza pierden su efectividad dentro de estos barrios marginales. Este análisis parece sugerir que la mejor explicación de la pobreza en las villas es el hecho mismo de vivir en las villas.

Conclusiones

La población en villas ha mostrado a lo largo de las últimas dos décadas un acelerado crecimiento que contrasta fuertemente con la dinámica demográfica de la Ciudad de Buenos Aires que se caracteriza, por el contrario, por la ausencia de crecimiento. Como resultado de estos comportamientos diferenciados, no sólo el tamaño de la población en villas se ha triplicado respecto del registrado a inicios de los años noventa, sino también su participación en la composición poblacional de la ciudad. En este proceso se ha acentuado el patrón de localización residencial en la zona sur incrementando la concentración espacial de la pobreza en dicho sector y con ello la fragmentación espacial de la ciudad. Como la mayoría de las grandes ciudades latinoamericanas Buenos Aires enfrenta un persistente proceso de fragmentación socio-territorial que en su caso particular encuentra en la sostenida expansión de la población en villas uno de sus principales impulsores.

Dichos fenómenos tienen su expresión en el plano de las condiciones sociales de vida de los habitantes de la ciudad en forma de crecientes segmentaciones en la satisfacción de necesidades esenciales. La evidencia presentada en este capítulo es contundente sobre la magnitud de las brechas urbanas que colocan a la población de las villas en una situación de desventaja social en importantes áreas de funcionamiento. Estas brechas no se agotan en las marcadas disparidades existentes entre las villas y el resto de la ciudad, sino que pronuncian las brechas históricas que separan sus zonas norte y sur, en tanto principal línea de demarcación socioeconómica.

Una mirada más detallada de estas diferencias permite señalar que en algunos aspectos la segmentación es claramente notoria, mientras que en otros no lo es tanto. Las disparidades son particularmente marcadas en relación con las características demográficas y migratorias de la población de las villas que acentúan los rasgos ya diferenciados del sur de la ciudad. El acceso a condiciones de

habitabilidad adecuadas es uno de los aspectos de las condiciones sociales de vida que encuentran mayores diferencias. Estas disparidades también se observan en los aspectos relacionados con la salud y los ingresos pero en menor medida que las encontradas en relación con la vivienda, siendo las condiciones en las villas no muy disímiles a las prevalecientes en la zona sur de la ciudad.

En otros aspectos, los niveles de acceso de la población se diferencian en menor medida pero la cualidad del acceso presenta grandes brechas. Es el caso de la educación, donde la escolarización tiene altos niveles generales, pero el atraso, la sobreedad y la falta de terminalidad educativa son altamente desiguales. También es el caso del empleo, dimensión en la que no se observan niveles muy diferenciados de acceso al mercado laboral pero si calidades de las inserción ocupacional muy diferentes. Estas situaciones, que podrían denominarse de inclusión desfavorable en educación e inserción ocupacional dan cuenta de las segmentaciones que operan en estos mecanismos clásicos de integración social que tienden a acrecentar las desigualdades.

La acumulación de privaciones en las condiciones de vida de los habitantes de las villas es un aspecto central de la concentración espacial de la pobreza observada en la ciudad, que adquiere en estos barrios preocupantes niveles de intensidad. El cálculo de la pobreza multidimensional mediante el método de Alkire-Foster presenta diferencias territoriales categóricas, que permiten confirmar que no sólo la pobreza es mayor en las villas de la ciudad (en cuanto a su incidencia), sino que también tiene una mayor amplitud (en cuanto a que sus habitantes sufren una mayor cantidad de privaciones) que en el resto del territorio de Buenos Aires. Al tener en cuenta ambos factores –la incidencia de la pobreza junto con la amplitud de privaciones– los resultados indican que la pobreza multidimensional en las villas es 12 veces mayor que en el resto de la ciudad.

Esta penalización sufrida por los habitantes de las villas respecto de los demás habitantes de la ciudad en relación con sus condiciones de vida se puede comprobar más allá de los aspectos habitacionales, y con independencia de los perfiles educacionales y el tipo de de inserción ocupacional. Los ejercicios multivariados aplicados en este capítulo sugieren la presencia de los denominados “efectos vecindario”, en cuanto asociación estadística entre el lugar de residencia y las probabilidades de acceso diferenciado a oportunidades sociales y a la satisfacción de necesidades esenciales.

Estos resultados llaman poderosamente la atención acerca de la relevancia del territorio como aspecto central de la marginalidad que parece surgir con el crecimiento y la consolidación de las villas de la ciudad poniendo en cuestión sus capacidades de integración sistémica y social en un contexto de creciente fragmentación y segmentación social.

ANEXO

Cuadro 2.A.1
Población total de las villas de la Ciudad de Buenos Aires
por comuna, según los Censos de 1991, 2001 y 2010.

Comuna	Barrio	POBLACION EN VILLAS			DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL		
		1991	2001	2010	1991	2001	2010
1	31-31 bis Retiro	5.668	12.204	26.492	10,8	11,4	16,2
	Rodrigo Bueno Reserva Ecológica	-	356	1.795	-	0,3	1,1
	Total comuna	5.668	12.560	28.287	10,8	11,7	17,3
4	21-24 Barracas	10.822	16.108	29.782	20,6	15	18,2
	26 Barracas	220	456	636	0,4	0,4	0,4
	Villa Dulce -	-	280	-	-	0,3	-
	N.H.T. Zavaleta Barracas	2.572	4.814	2.906	4,9	4,5	1,8
	Nuevos asentamientos	-	-	2.151	-	-	1,3
Total comuna	13.614	21.658	35.475	25,9	20,2	21,7	
7	1-11-14 Bajo Flores	4.894	21.693	25.973	9,3	20,2	15,9
	12	1.943	-	-	3,7	-	-
	13bis Flores	266	621	482	0,5	0,6	0,3
	Total comuna	7.103	22.314	26.455	13,5	20,8	16,2
8	3 Villa Soldati	3.503	7.090	10.144	6,7	6,6	6,2
	15 Villa Lugano	5.167	9.776	15.568	9,8	9,1	9,5
	16 Villa Riachuelo	110	118	162	0,2	0,1	0,1
	17 Villa Lugano	554	784	471	1,1	0,7	0,3
	19 Villa Lugano	2.006	3.343	4.010	3,8	3,1	2,5
	20 Villa Lugano	7.460	16.323	19.195	14,2	15,2	11,7
	Piletones Villa Soldati	-	2.328	5.218	-	2,2	3,2
	Calacita Villa Soldati	-	640	499	-	0,6	0,3
	B° Calaza	174	-	-	0,3	-	-
	ExAU7 (Lacarra y Av. Roca)	-	547	-	-	0,5	-
	N.H.T. Av. Del Trabajo Villa Lugano	1.645	1.735	1.836	3,1	1,6	1,1
	Nuevos asentamientos	-	-	3.664	-	-	2,2
	Total comuna	20.619	42.684	60.767	39,2	39,7	37,1
9	6 Parque Avellaneda	5.604	7.993	9.511	10,7	7,4	5,8
	Total comuna	5.604	7.993	9.511	10,7	7,4	5,8
2	Nuevos asentamientos	-	-	545	-	-	0,3
6	Ex Fca. Morixe	-	137	-	-	0,1	-
13	Ciudad Universitaria	-	76	-	-	0,1	-
14	Nuevos asentamientos	-	-	90	-	-	0,1
15	Nuevos asentamientos	-	-	2.455	-	-	1,5
TOTAL CENSO		52.608	107.422	163.587	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos 1991, 2001 y 2010 (resultados provisionales) en la Ciudad de Buenos Aires, DGEyC (2010).

NOTA: Los nuevos asentamientos se asignaron siguiendo la información provista por DGEyC (2010).

Cuadro 2.A.2:
Población total y en villas según zona y comuna.
Censos 1991, 2001, 2010.

Zona	Comuna	1991		2001		2010	
		TOTAL	VILLAS	TOTAL	VILLAS	TOTAL	VILLAS
Norte	2	198.647		165.494		158.403	545
	12	198.185		191.122		199.711	
	13	250.224		228.226	76	230.062	
	14	256.927		225.245		223.772	90
	Total	903.983	-	810.087	76	811.948	634
Este	1	200.689	5.668	171.985	12.560	197.226	28.288
	3	200.275		184.015		191.572	
	Total	400.964	5.668	356.000	12.560	388.798	28.288
Oeste	9	161.518	5.604	155.967	7.993	172.528	9.511
	10	167.671		163.209		164.815	
	11	199.049		189.666		192.828	
	Total	528.238	5.604	508.842	7.993	530.171	9.511
Centro	5	188.342		173.769		177.537	
	6	183.740		170.309	137	178.116	
	7	198.489	7.103	197.333	22.314	218.953	26.456
	15	195.346		183.110		183.216	2.455
	Total	765.917	7.103	724.521	22.451	757.822	28.911
Sur	4	215.223	13.614	215.046	21.658	217.640	35.475
	8	151.078	20.619	161.642	42.684	184.703	60.767
	Total	366.301	34.233	376.688	64.342	402.343	96.243
TOTAL	TOTAL	2.965.403	52.608	2.776.138	107.422	2.891.082	163.588

Fuente: Elaboración propia sobre la base de DGEyC (2010).

Cuadro 2.A.3.
Distribución porcentual de la población total
y residente en villas según zona y comuna (en %)

Zona	Comuna	1991		2001		2010	
		TOTAL	VILLAS	TOTAL	VILLAS	TOTAL	VILLAS
Norte	2	6,7	-	6	-	5,5	0,3
	12	6,7	-	6,9	-	6,9	-
	13	8,4	-	8,2	0,1	8	-
	14	8,7	-	8,1	-	7,7	0,1
	Total	30,5	-	29,2	0,1	28,1	0,4
Este	1	6,8	10,4	6,2	11,7	6,8	17,3
	3	6,8	-	6,6	-	6,6	-
	Total	13,5	10,4	12,8	11,7	13,4	17,3
Oeste	9	5,4	10,3	5,6	7,4	6	5,8
	10	5,7	-	5,9	-	5,7	-
	11	6,7	-	6,8	-	6,7	-
	Total	17,8	10,3	18,3	7,4	18,3	5,8
Centro	5	6,4	-	6,3	-	6,1	-
	6	6,2	-	6,1	0,1	6,2	-
	7	6,7	13	7,1	20,8	7,6	16,2
	15	6,6	-	6,6	-	6,3	1,5
	Total	25,8	13	26,1	20,9	26,2	17,7
Sur	4	7,3	25	7,7	20,2	7,5	21,7
	8	5,1	37,8	5,8	39,7	6,4	37,1
	Total	12,4	62,8	13,6	59,9	13,9	58,8
TOTAL	TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de DGEyC (2010).

Cuadro 2.A.4
Crecimiento intercensal de la población total y de la
población residente en villas según comuna (en %)

Zona	Comuna	1991-2001		2001-2010		1991-2010	
		TOTAL	VILLAS	TOTAL	VILLAS	TOTAL	VILLAS
Norte	2	-16,7		-4,3		-20,3	
	12	-3,6		4,5		0,8	
	13	-8,8		0,8		-8,1	
	14	-12,3		-0,7		-12,9	
	Total	-10,4		0,2	734,8		-10,2
Este	1	-14,3	121,6	14,7	125,2	-1,7	399,1
	3	-8,1		4,1		-4,3	
	Total	-11,2	121,6	9,2	125,2	-3	399,1
Oeste	9	-3,4	42,6	10,6	19	6,8	69,7
	10	-2,7		1		-1,7	
	11	-4,7		1,7		-3,1	
	Total	-3,7	42,6	4,2	19	0,4	69,7
Centro	5	-7,7		2,2		-5,7	
	6	-7,3		4,6		-3,1	
	7	-0,6	214,1	11	18,6	10,3	272,5
	15	-6,3		0,1		-6,2	
	Total	-5,4	216,1	4,6	28,8	-1,1	307
Sur	4	-0,1	59,1	1,2	63,8	1,1	160,6
	8	7	107	14,3	42,4	22,3	194,7
	Total	2,8	88	6,8	49,6	9,8	181,1
TOTAL	TOTAL	-6,4	96,9	4,1	52,3	-2,5	199,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de DGEyC (2010).

Cuadro 2.A.5
Participación de la población residente en villas en la
población total de la comuna y zona (en %).

Zona	Comuna	1991	2001	2010
Norte	2	0	0	0,3
	12	0	0	0
	13	0	0	0
	14	0	0	0
	Total	0	0	0,1
Este	1	2,8	7,3	14,3
	3	0	0	0
	Total	1,4	3,5	7,3
Oeste	9	3,5	5,1	5,5
	10	0	0	0
	11	0	0	0
	Total	1,1	1,6	1,8
Centro	5	0	0	0
	6	0	0,1	0
	7	3,6	11,3	12,1
	15	0	0	1,3
	Total	0,9	3,1	3,8
Sur	4	6,3	10,1	16,3
	8	13,6	26,4	32,9
	Total	9,3	17,1	23,9
TOTAL	TOTAL	1,8	3,9	5,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de DGEyC (2010).

Capítulo 3

LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS VILLAS DE BAJO FLORES Y BARRACAS

ANN MITCHELL

Introducción

Durante las últimas décadas hubo una ampliación y creciente diversificación del sector de la sociedad civil en la Argentina (CIVICUS, GADIS, 2006). La etapa reciente de formación de organizaciones sociales en el país se inició en los años setenta durante la última dictadura militar con la aparición de organizaciones de defensa de los derechos humanos que luego cumplieron un papel importante en la transición hacia la democracia. Ya entrados los años ochenta empezaron a surgir en los barrios populares de los grandes aglomerados urbanos ollas populares y otras iniciativas barriales para paliar los efectos más inmediatos de las crisis inflacionarias de finales de década (De Piero, 2005).

En los años noventa la introducción de políticas de libre mercado llevaron a un cambio en la relación entre el Estado y la sociedad civil y el surgimiento de nuevas organizaciones enfocadas en la provisión de servicios sociales (Rofman, *et. al.*, 2010; García Delgado y De Piero, 2001). Este cambio fue producto, por un lado, del viraje desde políticas públicas sociales universales hacia políticas focalizadas y gestionadas a través de las organizaciones de la sociedad civil y, por otro lado, del deterioro en las condiciones de vida de un amplio sector de la población que impulsó la creación de nuevas organizaciones para atender sus necesidades en alimentación, salud, educación, etcétera.

El propósito de este capítulo es evaluar el alcance del sector de la sociedad civil en las villas de la Ciudad de Buenos Aires en su rol

de proveedor de servicios sociales y como fuerza de movilización para la acción colectiva.¹ La principal fuente de información para este análisis es la Encuesta de Organizaciones de la Sociedad Civil de carácter cuali-cuantitativa diseñada específicamente para este proyecto de investigación y que se aplicó en las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas.

En el mismo se abordan cuatro interrogantes principales. El primero es: ¿cuál es el alcance del sector de la sociedad civil en las villas de la Ciudad de Buenos Aires? Algunos investigadores han presentado evidencia de la erosión de las redes de organizaciones e instituciones en espacios segregados provenientes del aislamiento, la informalidad y la violencia (Wacquant, 2001; Ziccardi, 2008). Para ayudar a comprender en qué medida y cómo se desarrollan las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en áreas urbanas marginadas se evalúan la densidad del sector civil en cada villa, los diversos tipos de organizaciones presentes, su localización territorial, escala de operaciones y grado de formalidad institucional. Luego se analizan los distintos factores que han contribuido al inicio de la acción colectiva en los barrios populares sobre la base de las historias y otra información cualitativa recogida en las entrevistas con los referentes sociales.

El segundo interrogante es: ¿cuál es el rol de las organizaciones de la sociedad civil en la provisión de servicios sociales a los habitantes de las villas? Para responder a esta pregunta se presenta información detallada sobre las actividades y programas de las organizaciones que operan en las villas y sobre las cantidades de personas que participan en cada programa. Asimismo se analiza en qué medida estas actividades se ajustan a lo que los referentes sociales perciben ser los principales problemas de los habitantes de cada barrio y se identifican los rubros en los cuales la oferta de servicios sociales no alcanza para atender la demanda. También se evalúan cuáles son, según la percepción de los mismos referentes, los principales beneficios de sus programas para los vecinos y para toda la comunidad.

¹ Esta análisis sigue una línea de investigación sobre las organizaciones de la sociedad civil que operan en el Área Metropolitana de Buenos Aires abordada por autores como Balian de Tagtachian (2011), Rofman, *et al.* (2010), De Piero (2005), Cerrutti y Grimson (2004), GADIS, PNUD y BID (2004), Forni (2003), García Delgado y De Piero (2001), Cravino (1998) y Filmus (1997).

El tercer interrogante es acerca de cómo las organizaciones sociales llevan acabo sus programas en las villas. La manera en que las organizaciones abordan sus programas y las características de los servicios brindados varían según el nivel de recursos con el que disponen y también de acuerdo con la manera en que las organizaciones se relacionan con personas e instituciones dentro y fuera de los barrios. En este sentido se evalúa primero la información relevada sobre los recursos físicos, económicos y humanos de cada organización y sobre sus vínculos con el Estado, otras organizaciones, empresas y redes. En un apéndice del capítulo se analiza cómo la composición de los recursos humanos de las OSC, y particularmente las diferencias en los perfiles profesionales y técnicos, inciden sobre la manera en que los referentes perciben los problemas y en el tipo de respuestas que brindan.

El cuarto tema se relaciona con las siguientes interrogantes: ¿Cómo se caracteriza la relación entre las organizaciones sociales que operan en las villas y el Estado? ¿Las OSC tienden a desarrollar relaciones sinérgicas con el Estado apoyadas en la complementariedad? ¿Cómo influyen las relaciones de confianza y cooperación entre los actores estatales y los referentes sociales en la concreción de beneficios sinérgicos para ambos sectores? O, en cambio, ¿las OSC tienden a tener una relación antagónica con el Estado centrada en las acciones de protesta y reclamo por el acceso a los bienes y servicios públicos? Para analizar estas cuestiones se definen y luego se presentan ejemplos de casos de cuatro formas diferentes de relación entre el Estado y la sociedad civil: sustitución, coproducción, autonomía anidada y protesta y reclamo.

A lo largo del capítulo se comparan las características de las OSC de base –entidades ligadas al lugar geográfico de sus integrantes– con las características de las OSC con origen fuera de la comunidad. Estas comparaciones nos permiten profundizar en el análisis de cómo las redes interpersonales entre los habitantes y las personas e instituciones de afuera –conocida en la literatura como capital social del tipo “puente”– inciden en el accionar de las organizaciones que operan en el barrio.

El capítulo está dividido en cuatro secciones. En la primera, se presenta una breve revisión de algunos modelos teóricos sobre el origen de las organizaciones de la sociedad civil. En la segunda, se define cuál es la noción de la sociedad civil adoptada y luego se describe la metodología de diseño de la encuesta de organizaciones

y cómo se efectuó el trabajo de campo. En la tercera sección, se analiza el alcance de la sociedad civil en cada barrio, el rol de las organizaciones en la provisión de servicios sociales a los habitantes y las principales características de gestión de las organizaciones. En la cuarta sección se aborda el análisis de la relación entre el Estado y la sociedad civil.

3.1. El origen de las organizaciones de la sociedad civil

Una gran variedad de modelos teóricos han sido empleados para explicar el origen de las organizaciones de la sociedad civil.² Uno de los modelos más difundidos es el de Weisbrod (1977, 1997) que parte del supuesto de que en las sociedades democráticas las decisiones sobre la cantidad de bienes públicos a ser provista por el Estado reflejan las preferencias del votante mediano. Es decir, el gobierno sólo brinda un bien o servicio cuando la mayoría de los electores apoya esa acción. Cuando hay una diferencia considerable de opinión dentro de la sociedad referente a los tipos y cantidades de bienes públicos a producir, existen importantes demandas insatisfechas y las organizaciones de la sociedad civil surgen como mecanismos alternativos para la provisión de los servicios colectivos. Según este modelo, a mayor heterogeneidad de la sociedad, mayor será el grado de desacuerdo sobre la cantidad de bienes públicos a ser provistos por el Estado y mayor será el tamaño del sector sin fines de lucro.

Un segundo tipo de modelo teórico afirma que las OSC surgen por causa de las asimetrías de información entre los consumidores y los productores de ciertos bienes y servicios (Hansmann, 1980). Estas asimetrías de información pueden ser atribuidas a la naturaleza específica de algunos servicios (por ejemplo, es difícil evaluar la calidad de servicios médicos complejos) y al hecho de que los que pagan por los bienes y servicios (por ejemplo, las personas que aportan donaciones a organizaciones caritativas) no son las mismas personas que los consumen (por ejemplo, los beneficiarios de programas de beneficencia). Cuando el comprador no es capaz de evaluar la calidad del servicio de forma adecuada, elige el proveedor

2 Ver Salamon y Anheier (1996) para una revisión de las teorías sobre el origen del sector de la sociedad civil.

que percibe como el más confiable. Dado que las organizaciones sin fines de lucro (por definición) no pueden distribuir ganancias entre sus dueños, pueden inspirar un mayor grado de confianza, haciendo que los consumidores elijan usar sus servicios en lugar de los servicios de productores privados.

Un tercer tipo de modelo supone que la demanda insatisfecha de bienes y servicios públicos es una condición necesaria pero no suficiente para el surgimiento de organizaciones de la sociedad civil. Según esta teoría “del lado de la oferta”, el surgimiento de organizaciones sin fines de lucro requiere la presencia de “emprendedores sociales” (James, 1987). Se presume que estos “emprendedores sociales” son más comunes en las sociedades con un alto grado de competencia entre religiones, lo que da lugar a la competencia entre distintos grupos para ganar adeptos por la provisión de bienes y servicios. Sin embargo, este modelo ignora el hecho de que los “emprendedores sociales” bien pueden estar motivados por otros factores no religiosos como el altruismo o el prestigio personal.

En años recientes, la literatura sobre el desarrollo económico también ha destacado el rol de las fallas del gobierno en limitar la eficiencia del sector público en la provisión de bienes y servicios públicos (Besley y Ghatak, 2006). En ciertos casos, las políticas y los programas estatales ineficaces se deben a una falta de entendimiento sobre el funcionamiento del mercado, lo que da lugar a estructuras incorrectas de incentivos en el diseño de las políticas públicas. Estos problemas pueden explicar las altas tasas de ausentismo entre los docentes y el personal médico en colegios y hospitales públicos (Chaudhury *et al.*, 2006). La corrupción y las políticas populistas también limitan la eficiencia de la provisión de bienes públicos por el Estado (Easterly, 2006). En estos casos, se presume que las OSC pueden brindar bienes y servicios públicos de forma más eficaz y eficiente que el Estado.

Otros autores han enfatizado el papel del Estado en fomentar el desarrollo de la sociedad civil. Salamon y Anheier (1998) plantea una visión según la cual los beneficios mutuos llevan a relaciones de coproducción entre las OSC y el Estado. El sector público se beneficia del conocimiento y de las experiencias de las organizaciones en su trabajo con las comunidades locales y las OSC se benefician porque el financiamiento gubernamental ayuda a corregir una de las limitaciones principales del sector sin fines de lucro: la incapacidad de movilizar recursos suficientes mediante donaciones voluntarias.

Evans (1997) también enfatiza las relaciones sinérgicas entre la sociedad civil y el Estado que pueden ser basadas en acciones complementarias o en relaciones anidadas en la estructura de la sociedad.³ Las distintas vías por las cuales el Estado fomenta la acción colectiva y organizada pueden tomar diversas formas. A nivel más básico, el gobierno apoya la formación y consolidación de las organizaciones sociales mediante la creación de leyes y normas claras, por ejemplo, sobre el derecho de asamblea y asociación (Fox, 1994). La provisión de servicios públicos tangibles (por ejemplo, sistemas de riego) e intangibles (servicios de extensión agrícola) puede promover la cooperación y el trabajo coordinado entre miembros de comunidades agrícolas (Tendler, 1993). Las mejoras en los sistemas de transporte público también pueden contribuir a la capacidad de reunirse, particularmente en áreas rurales. Evans argumenta que los vínculos entre el Estado y la sociedad civil que están enraizados en las redes de cooperación entre los actores estatales y la sociedad civil –conocida en la literatura como *embeddedness*– pueden contribuir al desarrollo de la sociedad civil aun más que los casos de coproducción. Un ejemplo de esta forma de relación son las relaciones de confianza que muchas veces se construyen entre trabajadores de salud pública locales y los miembros de la comunidad a la que atienden.

Las teorías precedentes explican por qué el sector de la sociedad civil asume un rol central en la provisión de bienes y servicios públicos. En algunas instancias las OSC sustituyen al Estado y en otras desarrollan relaciones sinérgicas que benefician tanto al Estado como al sector de la sociedad civil.

3.2 *La Encuesta de las OSC*

3.2.1 Definiciones previas

Dado el enfoque de este estudio en la medición del alcance del sector de la sociedad civil, fue importante establecer criterios precisos que nos permitiera determinar cuáles instituciones y acciones

³ Para más detalles sobre el rol del Estado en impulsar el desarrollo del sector de la sociedad civil véase el Capítulo 1.

incluir dentro de nuestra noción del sector de la sociedad civil. Se determinó partir de la definición propuesta por el Center for Civil Society Studies (CCSS) de la Universidad de Johns Hopkins (Salamon, 1996) y aplicada al caso Argentino por Roitter, List y Salamon (1999).⁴ Según esta definición, el sector sin fines de lucro (un término que utilizan como sinónimo del sector de la sociedad civil) está compuesto por entidades que son: (i) organizaciones, *i.e.*, tienen una estructura y regularidad de operaciones, siendo o no entidades constituidas legalmente; (ii) privadas, *i.e.*, no son parte del Estado, aunque pueden obtener recursos del sector público; (iii) no distribuyen ganancias entre sus directores, dirigentes o accionistas; (iv) tienen mecanismos de gobierno propios; y (v) voluntarias, *i.e.*, la participación en la organización no es obligatoria o exigida legalmente. Esta definición se adecua al propósito de este estudio porque aporta los lineamientos específicos que nos ayudan a determinar caso por caso cuáles de las distintas agrupaciones incluir dentro del relevamiento y porque la definición es suficientemente amplia como para abarcar los diversos tipos de organizaciones más relevantes en las villas.

Esta definición del sector sin fines de lucro se diferencia de la especificada en el Artículo 33 del Código Civil argentino. La misma constata que las organizaciones sin fines de lucro son aquellas asociaciones y fundaciones con las siguientes características: (i) no tener finalidad lucrativa, (ii) tener por principal objeto el bien común, (iii) poseer patrimonio propio, (iv) ser capaces por sus estatutos de adquirir bienes, (v) no existir exclusivamente de asignaciones del Estado, (vi) obtener autorización del Estado para funcionar. Por un lado, la definición que corresponde al CCSS es relativamente más restrictiva que la propuesta por el Código Civil argentino dado que excluye organizaciones cuyas membresía es obligatoria o exigida legalmente.⁵ Por otro lado, la definición que corresponde al CCSS es relativamente más amplia que la del Código Civil porque incluye las agrupacio-

⁴ En la sección 4, en el análisis de la relación entre las OSC y el Estado, se consideran otras visiones más amplias de la sociedad civil.

⁵ Si bien las obras sociales y los sindicatos son consideradas asociaciones civiles en sentido amplio, no cumplen estrictamente con la restricción de ser voluntarias, ya que todos los trabajadores en relación de dependencia están obligados a afiliarse a una obra social y aunque la afiliación a un sindicato es –en sentido estricto– libre, la ley establece la figura de la personería gremial, la cual es asignada al sindicato más representativo en su rama de actividad (CENTED, 2007).

nes locales que tienen una estructura y regularidad en sus operaciones pero que no tienen personería jurídica.⁶ Por tanto, el enfoque de la sociedad civil adoptado para este estudio, abarca las asociaciones civiles,⁷ las fundaciones⁸ y las mutuales⁹, así como también las asociaciones que no poseen autorización del Estado.¹⁰ Se excluyen del análisis las cooperativas debido a que no cumplen –en sentido estricto– con la restricción de no distribución de las ganancias.^{11 12}

⁶ A estas entidades se las denomina simples asociaciones.

⁷ Una asociación civil se define como una persona jurídica privada constituida por un conjunto de personas físicas que, con la debida autorización del Estado, se unen para realizar actividades que tienden al bien común.

⁸ Según el artículo 1º de la Ley 19.836 las fundaciones se definen como personas jurídicas que se constituyen con un objeto de bien común, sin propósito de lucro, mediante el aporte patrimonial de una o más personas, aporte que debe posibilitar razonablemente el cumplimiento de los fines propuestos. A diferencia de las asociaciones civiles, ni los fundadores ni los miembros del Consejo de Administración de las fundaciones son miembros de la organización.

⁹ Según el artículo 2º de la Ley 20.321 las mutuales son las asociaciones constituidas libremente sin fines de lucro por personas inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales o de concurrir a su bienestar material y espiritual, mediante una contribución periódica.

¹⁰ Cabe aclarar que, siguiendo los argumentos de Strassner (2007), incluimos las iglesias dentro de nuestra definición de organizaciones de la sociedad civil. Aunque puede discutirse si las iglesias en su sentido más amplio forman parte de la sociedad civil, claramente las instituciones de asistencia y desarrollo social que forman parte de las iglesias encuadran dentro de nuestra definición de las organizaciones sin fines de lucro. Además, dado el rol central de las iglesias como prestadores de servicios sociales en el contexto de las villas es imprescindible incluirlas en este análisis.

¹¹ La inclusión o no de las cooperativas entre las organizaciones sin fines de lucro es un tema debatible. Bombal y Roiter incluyen las cooperativas de trabajo, agropecuarias y de servicios en su estudio sobre el sector sin fines de lucro en la Argentina, pero excluyen las cooperativas comerciales, industriales, bancarias y de seguros (Campetella, Bombal y Roitter, 2000). Hansmann (1980), en cambio, argumenta que las cooperativas no deberían estar incluidas dentro del sector sin fines de lucro porque no cumplen con el criterio de no distribución de las ganancias.

¹² Impulsadas por el programa Argentina Trabaja del Gobierno Nacional, las cooperativas son una importante fuente de puestos de trabajo para los habitantes de las villas. Sobre la base de una entrevista con el principal referente de una Federación que agrupa 12 cooperativas de trabajo, operan en la villa 21-24-Zavaleta alrededor de 50 cooperativas de trabajo. La mayoría de las mismas consiguen puestos de trabajo para sus miembros en la construcción y el mantenimiento de los servicios públicos (luz, agua) y en la limpieza del Riachuelo. También operan en esta villa numerosas cooperativas de costura.

Para el propósito del estudio las organizaciones de base refieren a los centros comunitarios, comedores, uniones vecinales y otras agrupaciones que han sido creadas por miembros de la comunidad para enfrentar problemas económicos y sociales del barrio.¹³ Las mismas están ligadas al lugar geográfico de residencia de sus miembros. Las organizaciones de afuera son las organizaciones que han sido desarrolladas por personas fuera de la comunidad pero que eligieron iniciar acciones en estos barrios. Ejemplos incluyen las fundaciones, los centros de investigación, las organizaciones de defensa de los derechos, las iglesias y los movimientos sociales.¹⁴ Operativamente, el criterio utilizado para clasificar las organizaciones en estos dos grupos fue el lugar de residencia de las personas que crearon la organización. Si las personas que iniciaron la organización habitaban en la villa en el momento de emprenderla, se la clasificó como “organización de base”; en caso contrario, se la clasificó como “organización de afuera”.

Cabe aclarar que en algunos casos la línea divisoria entre organizaciones de base y organizaciones de afuera no es tan clara. Algunas de las OSC clasificadas como “de base” han desarrollado lazos con movimientos sociales y otras agrupaciones “de afuera” que les permiten acceder a contactos o recursos de fuentes externas al barrio, aunque se originaron como iniciativas locales.

El caso de las parroquias merece una mención especial. Si bien los sacerdotes católicos locales viven en las villas, al igual que muchas de las personas que han desarrollado o colaboran en sus diversas obras, su inserción en la estructura de la Iglesia Católica que

¹³ La distinción entre las organizaciones de base y las organizaciones con orígenes fuera del barrio se basa en las definiciones del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC); dentro de las organizaciones comunitarias se distinguen las entidades de base y las entidades de apoyo. Las primeras se encuentran integradas por personas de la misma comunidad y actúan principalmente sobre estos integrantes o miembros de la comunidad, mientras que las segundas están formadas por personas que no pertenecen a la comunidad en la que actúan, apoyan la labor de las entidades de base a través de donaciones, capacitación y asesoramiento o realizando actividades propias.

¹⁴ La distinción entre OSC de base y OSC de afuera es consistente con la diferenciación entre los distintos actores de la sociedad civil de Kaldor (2003). Las “OSC de base” corresponden a su definición de las “organizaciones sociales” y las “OSC de afuera” abarcan tanto las “organizaciones no gubernamentales” como “los movimientos sociales”.

les aporta contactos y recursos económicos y humanos que les diferencia de los referentes de las típicas organizaciones que han sido clasificadas como de base.

3.2.2 Diseño y trabajo de campo

La Encuesta de las Organizaciones de la Sociedad Civil fue diseñada para captar información que permitiera registrar las diversas instancias de acción colectiva y organizada dentro de un área geográfica circunscrita y para analizar las principales características institucionales y de gestión de las organizaciones que operan en áreas urbanas marginadas. La encuesta releva información sobre las siguientes dimensiones de análisis: características institucionales (forma jurídica, alcance, afiliación); historia (año de inicio, motivación, personas que impulsaron su creación, cómo se creó); principales objetivos; actividades y programas; cantidad y características de los beneficiarios o participantes; capacidad de atender la demanda y la percepción del impacto en la población; equipamiento; recursos humanos; fuentes de recursos económicos; relación con el Estado, otras organizaciones, las empresas y las redes; y participación en acciones de protesta o reclamo ante el Estado.

Para la recolección de los datos se construyó un cuestionario semiestructurado que contiene preguntas abiertas y cerradas divididas en cinco módulos.¹⁵ Se realizaron varias pruebas piloto del cuestionario y subsiguientes ajustes antes de concretar la versión final.

Asimismo se diseñó un Cuestionario de Informantes Clave de Entidades Estatales para captar información sobre las distintas entidades estatales que operan en ambos barrios además de información cualitativa sobre las actividades del sector de la sociedad civil. La encuesta fue dirigida a los empleados y funcionarios que trabajan

¹⁵ Durante el proceso de diseño del cuestionario se revisaron diversos cuestionarios utilizados en otras encuestas dirigidas a las organizaciones de la sociedad civil incluyendo las encuestas del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), del Índice Cívico de la Sociedad Civil, del Proyecto Dar Cuenta apoyado por el FOMIN/BID y un estudio de Rofman *et al.* (2010) sobre las organizaciones sociales que operan en cuatro partidos del conurbano bonaerense. Los sacerdotes y párrocos de las parroquias de Bajo Flores y de Barracas también revisaron y dieron sus aportes al diseño del cuestionario.

en las entidades públicas locales, como centros de salud, escuelas, jardines maternos, etcétera.

El relevamiento de las OSC requirió un trabajo previo de investigación para identificar las organizaciones que operan en cada villa. Para tal fin primero se efectuó una recopilación y sistematización de fuentes disponibles, como listados de los comedores comunitarios que reciben raciones de alimentos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Sindicatura General de la Ciudad, 2007), la base de datos del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), información provista por los sacerdotes de las parroquias de cada villa y búsquedas en Internet. Luego, sobre la base de la unificación de estos listados, que se denominaron los Directorios de las OSC, se iniciaron las entrevistas con los referentes de las organizaciones identificadas. La consolidación de los Directorios se realizó en forma simultánea con el trabajo de campo, ya que los referentes de las organizaciones terminaron siendo en el proceso del relevamiento una fuente adicional de identificación de otras organizaciones que operan en cada barrio.

Mediante este proceso de rastreo de los barrios, se intentó identificar e incorporar al Directorio las diversas organizaciones que operan dentro del territorio que conforma la villa o que aportan bienes o servicios a sus habitantes aunque la sede de la organización no esté ubicada dentro del barrio. En el caso de Bajo Flores, se incluye dentro del marco geográfico del relevamiento la villa 1-11-14 y los barrios Illia, Rivadavia I y Rivadavia II y, en el caso de Barracas, la villa 21-24 y el núcleo habitacional transitorio Zavaleta.

El trabajo de campo fue realizado entre enero y julio de 2011.¹⁶ Se entrevistaron a referentes de 97 de las 108 organizaciones que conforman el Directorio de OSC.¹⁷ Generalmente las entrevistas fueron realizadas en las sedes locales de las organizaciones y tuvieron una duración que osciló entre una y dos horas. Cuando fue posible se grabaron las entrevistas.

¹⁶ Ya que las entrevistas fueron realizadas a lo largo de un período de seis meses, para la mayoría de las preguntas cuantitativas se pidió indicar la cantidad correspondiente al mes de diciembre de 2010.

¹⁷ Todas las entrevistas con las organizaciones fueron realizadas por los investigadores del estudio. Un total de 8 organizaciones (1 de Barracas y 7 de Bajo Flores) de las 97 incluidas en la base de datos no pudieron ser entrevistadas, pero información sobre sus actividades y las cantidades de personas que participan en sus programas fue provista por los asistentes sociales del Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

También se entrevistaron funcionarios de 7 entidades públicas que trabajan en estos territorios.¹⁸ Si bien se buscó seleccionar para las entrevistas entidades que trabajan en diversas áreas (por ejemplo, de salud, de educación y de infancia), también se dependió de la disponibilidad de los funcionarios y los contactos que obtuvimos a través de los referentes sociales.

Los resultados presentados en este informe están basados en los datos recolectados con los cuestionarios de organizaciones y de entidades estatales, apuntes del trabajo de campo y desgrabaciones de las entrevistas. Con el objetivo de explotar la riqueza de información recolectada y hacer escuchar las voces de los referentes, a lo largo del capítulo se incluyen ejemplos de citas textuales recogidas en las entrevistas.

3.3 Alcance, localización y caracterización de las OSC

En esta sección, primero se presenta información sobre el conjunto de organizaciones identificadas en cada villa, que son clasificadas según su lugar de origen, fin ostensible y afiliación. Segundo, se examina la ubicación geográfica de las organizaciones y de las entidades estatales con sede dentro del territorio de cada villa. Luego se analizan las características de las 97 organizaciones relevadas, incluyendo sus características institucionales, actividades y programas, la cantidad y características de sus beneficiarios o participantes y su capacidad de satisfacer la demanda. Finalmente se analizan los recursos físicos, humanos y económicos de las OSC.

3.3.1 Alcance del sector

En el Cuadro 3.1 se compara el alcance del sector de la sociedad civil en las dos villas en términos de la cantidad de organizacio-

¹⁸ Las entidades estatales incluidas en el relevamiento incluyen los CESAC N° 20 y N° 35, el Centro Materno-Infantil de Barracas (CEMAI), el equipo de la villa 21-24 de Fortalecimiento de vínculos de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, el asistente social del Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios de la villa de Bajo Flores, el Polo Educativo de Barracas y el CENS N° 75. Todas ellas son entidades del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

nes y la cantidad de beneficiarios o participantes, en total y en relación con la población de cada villa.¹⁹ Se han identificado un total de 43 OSC que operan en la villa de Bajo Flores y 65 en la villa de Barracas (véase el Directorio de las OSC en el Anexo 3.1 al final del capítulo). La marcada diferencia en la cantidad de organizaciones que operan en cada villa se explica en gran medida por la diferencia en la cantidad de organizaciones de afuera funcionando en cada una de ellas. Se han identificado un total de 34 organizaciones de afuera que desarrollan actividades en la villa de Barracas y sólo 9 en la villa de Bajo Flores. En cambio, hay relativamente más OSC de base en la villa de Bajo Flores (34) que en la de Barracas (31).

Cuadro 3.1.
Cantidad de organizaciones y beneficiarios,
total y relativo a la población

	Barracas	Bajo Flores
OSC de base	31	34
OSC de afuera	34	9
Total	65	43
Población por OSC	503	604
Beneficiarios o participantes en OSC	21.076	11.908
Beneficiarios o participantes relativo a la población	0,64	0,46

Fuente: Directorio de las OSC de las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas. Programa de Desarrollo Humano y OSC, UCA.

Mientras que en la villa de Barracas funciona una organización por cada 503 habitantes, en la villa de Bajo Flores funciona una organización por cada 604 habitantes. La diferencia entre las dos villas es aun mayor cuando se basa en la cantidad de participantes o beneficiarios.²⁰ Un total de 21 mil personas son beneficiarios de o participantes en alguna de las actividades de las OSC de la villa de

¹⁹ Los datos incluidos en este cuadro se basan en una población de 32.688 habitantes en la Villa 21-24 y NHT Zavaleta y 25.973 en la Villa 1-11-14 (Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2010).

²⁰ Dado que el enfoque del análisis está puesto en las OSC prestadores de servicios sociales, se utiliza el término “participantes” para referir a las personas que participan en las uniones vecinales y otras organizaciones que no prestan servicios sociales. No se incluyen en estas cifras las personas que *trabajan* en las organizaciones.

Barracas y 12 mil en el caso de la villa de Bajo Flores.²¹ Estos resultados indican entonces que la densidad de la trama organizativa es relativamente mayor en Barracas que en Bajo Flores.

La relativamente mayor cantidad de organizaciones de afuera que operan en el barrio de Barracas podría estar relacionada con el fuerte trabajo social durante los últimos quince años de los sacerdotes de la Parroquia Nuestra Señora de Caacupé. Al respecto, Putnam (1993) argumenta que la densidad de la trama asociativa de una comunidad depende del *proceso* de desarrollo del sector, ya que está determinado por el “stock” acumulado de capital social. Las relaciones de confianza y cooperación que desarrollaron los “curas villeros” con personas de afuera de la comunidad –conocidas en la literatura como capital social “puente”²²– pueden haber sido instrumentales para lograr que fundaciones, entidades vinculadas con la Iglesia Católica y otras organizaciones externas iniciaran un trabajo social en el barrio²³. Y se podría pensar que una vez que algunas organizaciones de afuera entraron al barrio, sus referentes construyeron nuevos vínculos con personas y organizaciones de afuera, llevando a otras organizaciones a entrar al barrio. Numerosos referentes manifestaron en las entrevistas que los sacerdotes habían contribuido al desarrollo del sector de la sociedad civil en el barrio, tanto por su contribución a la disminución de la violencia y en las fricciones entre los distintos sectores del barrio²⁴ como por los vín-

²¹ Estos valores fueron calculados como la sumatoria del total de personas que participaban durante el mes de diciembre de 2010 en todos los programas que realizan las 97 OSC relevadas. Los mismos pueden estar sobreestimados en la medida en que las personas participan en más de un programa. No obstante, se definió el término “programa” con el fin de disminuir este problema. Por otra parte, existe evidencia de que las cifras de población del último Censo Nacional están fuertemente subestimadas y que la población real que habita en las villas duplica estos valores, lo que implicaría que la proporción de personas que participan en los programas de las OSC bajan al 32% en Barracas y al 23% en Bajo Flores, valores más cercanos a los relevados en la encuesta de familias de esta investigación (véase Capítulo 4).

²² Narayan (1999).

²³ Tal como se detalla en el Capítulo 1 de esta publicación, las relaciones sinérgicas entre organizaciones locales y organizaciones externas a la comunidad es uno de los posibles senderos hacia el crecimiento y consolidación de la sociedad civil (Fox, 1996).

²⁴ A mediados de los noventa la villa de Barracas fue conocida como la más peligrosa de la Ciudad de Buenos Aires debido a los enfrentamientos diarios entre

culos que forjaron con las organizaciones barriales y con personas y instituciones de afuera de la comunidad. En este sentido, la mayor cantidad de OSC de afuera identificadas en el barrio de Barracas es consistente con la teoría de Putnam acerca de los círculos virtuosos de formación de capital social en el proceso de desarrollo de la sociedad civil.²⁵

Cabe preguntarse también si el alto nivel de inseguridad de la villa de Bajo Flores y la existencia de zonas del barrio controladas por grupos delictivos inhibe la incursión de organizaciones al barrio.²⁶ La inseguridad fue mencionada por referentes de varias organizaciones sociales de la villa como uno de los obstáculos para incorporar voluntarios.²⁷ Además, el crecimiento de la construcción en altura de edificios de 4 o 5 pisos en Bajo Flores hace todavía más difícil para las personas que no son de la villa contactarse con los habitantes.

3.3.2 Tipología

El Cuadro 3.2 muestra la distribución de las OSC por tipo de organización. Cabe aclarar que al hacer esta clasificación se buscó identificar el fin ostensible por el cual la organización fue creada, aunque en realidad muchas organizaciones realizan actividades en varios rubros. Las OSC más numerosas en ambas villas son las prestadoras de servicios de asistencia social, como los comedores y centros comunitarios. Las mismas representan la mitad de las orga-

las pandillas asociadas con los distintos sectores de la villa. Fue en ese entonces que los sacerdotes de la parroquia trajeron al barrio desde Paraguay una réplica de la Virgen de los Milagros de Caacupé –un acto que muchos creen que contribuyó a la unificación de los distintos sectores del barrio (Premat, 2010).

²⁵ Fox (1996) muestra un fenómeno similar en el caso del rol de los obispos de la Iglesia Católica en el desarrollo de la sociedad civil en el estado de Chiapas, México.

²⁶ Ver “Venta de drogas en el Bajo Flores. Cómo opera el ‘Mercado Central del paco’ en la villa 1-11-1411, *Clarín*, 18 de septiembre de 2011.

²⁷ Pereira Leite (2008) destaca que en el caso de las favelas de Río de Janeiro la inseguridad “constituyó uno de los límites principales que las organizaciones de base encuentran para incorporar a los residentes de las favelas, desarrollar acciones colectivas y tener acceso legítimo al espacio público en la tentativa de hacer valer los intereses y las demandas de lo habitantes frente al Estado”.

nizaciones identificadas en la villa de Barracas y dos tercios de las de Bajo Flores. La siguiente categoría más amplia son las organizaciones con fines educativos. La mayoría de estas fueron creadas para proveer apoyo escolar, alfabetización para adultos y otros servicios pedagógicos a personas en situación de vulnerabilidad social.²⁸ Además de las parroquias de la Iglesia Católica, se identificaron seis otras iglesias en la villa de Barracas y dos otras en la de Bajo Flores, en su mayoría Iglesias Evangélicas. Un total de seis centros de investigación y/o promoción de derechos realizan actividades en la villa de Barracas y dos en Bajo Flores. Se identificaron cuatro organizaciones políticas o movimientos sociales que gestionan programas sociales propios en el barrio de Barracas y dos en Bajo Flores.²⁹ Las uniones vecinales refieren a las organizaciones que actúan en representación de los vecinos para promover el progreso y el desarrollo de las condiciones de vida de los habitantes. Dentro de esta categoría están las organizaciones democráticas de cada barrio: la Junta Vecinal 21-24³⁰ y el Cuerpo de Delegados del 1-11-14.³¹ En

²⁸ Son un ejemplo la Fundación Uniendo Caminos y la agrupación Palabras en Colectivo.

²⁹ Cabe aclarar que las agrupaciones políticas que operan en las villas *a través de* alguna OSC de base no fueron incluidas como casos propios. Existen diferencias de opinión con respecto a la inclusión o no de los partidos políticos dentro del sector de la sociedad civil. El estudio GADIS (2004) de la sociedad civil en la Argentina excluye organizaciones partidarias, mientras que el estudio CIVICUS (2011) los incluye. De todas formas, la inclusión o no de estas organizaciones en el relevamiento no altera las conclusiones generales del estudio.

³⁰ Según el artículo 2º de la Ley 19.418 las juntas de vecinos se definen como las organizaciones comunitarias de carácter territorial representativas de las personas que residen en una misma unidad vecinal y cuyo objeto es promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses y velar por los derechos de los vecinos y colaborar con las autoridades del Estado. La actual Junta Vecinal 21-24 consiste en una comisión directiva (con un presidente y 8 otros miembros) y 10 comisiones vecinales (cada una con un secretario y un subsecretario). La misma se creó a partir de un fallo judicial del año 2007 que llevó al nombramiento de un interventor de la villa, quien coordinó la ejecución de elecciones abiertas para los integrantes de la Junta. Las juntas o comisiones vecinales, no obstante, tienen una larga historia en las villas de la ciudad que data de mediados del siglo pasado (Cravino, 1998).

³¹ A finales de los años noventa se creó el Cuerpo de Delegados de la 1-11-14 conformado por referentes de cada manzana del barrio. El Cuerpo de Delegados fue instrumental en lograr la sanción de La Ley 403 que crea el Programa de Planeamiento y Gestión Participativo de la villa 1-11-14 destinado a elaborar,

el caso de Barracas también se incluyen dentro de esta categoría la Asociación Mutual Flor de Ceibo³² y Vientos Limpios del Sur.³³

Cuadro 3.2.
Fin ostensible de las OSC por villa

Tipo de organización	Barracas		Bajo Flores	
	Cantidad de OSC	% del total	Cantidad de OSC	% del total
Asistencia social	30	46	27	63
Educación	11	17	5	12
Iglesia	7	11	3	7
Investigación/DDHH	6	9	2	5
Cultural o recreativa	3	5	2	5
Organización vecinal	3	5	1	2
Política y movimiento social	4	6	2	5
Laboral o productiva	1	2	1	2
Total	65	100	43	100

Fuente: Directorio de las OSC de las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas. Programa de Desarrollo Humano y OSC, UCA.

Las organizaciones barriales suelen estar afiliadas con movimientos sociales y entidades religiosas que les permiten formar relaciones interpersonales con personas e instituciones de afuera de la villa y también inciden en su acceso a fuentes de recursos. Un total de seis OSC de la villa de Bajo Flores y diez de Barracas tienen un vínculo directo con alguna agrupación política o movimiento social. Ejemplos de los movimientos sociales activos en estos barrios son el Corriente Clasista y Combativa (CCC), el Polo Obrero, La

ejecutar y verificar el Plan Integral de Urbanización de la villa. El actual Cuerpo de Delegados está conformado por “referentes provisorios” elegidos en reuniones de vecinos de cada manzana. En el año 2011 el interventor de la villa 1-11-14 coordinó la realización de un censo y empadronamiento necesarios para la ejecución de elecciones abiertas en el año 2012.

³² La Asociación Mutual Flor de Ceibo fue una de las organizaciones de mayor peso político a principios de los noventa.

³³ Vientos Limpios del Sur es una organización comunitaria conformada por jóvenes de la villa 21. La organización tuvo un rol activo en la limpieza y transformación de áreas de la villa usadas como basurales en espacios de esparcimiento, en la construcción del centro de formación profesional del Polo Educativo de Barracas y en la pavimentación de una calle del barrio.

Dignidad (ex MTR), el Movimiento Darío Santillán y el Corriente Nacional Martín Fierro. Un total de diez organizaciones de Barracas y tres de Bajo Flores están afiliadas con una entidad religiosa. Las más relevantes son la Iglesia Católica y la Iglesia Evangélica.

Cuadro 3.3.
Afiliación de las organizaciones con agrupaciones políticas y entidades religiosas por villa

Afiliación	Barracas		Bajo Flores	
	Cantidad de OSC	% del total	Cantidad de OSC	% del total
Agrupación política	10	15	6	14
Entidad religiosa	10	15	3	7
Ninguna	45	69	34	79
Total	65	100	43	100

Fuente: Directorio de las OSC de las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas. Programa de Desarrollo Humano y OSC, UCA.

3.3.3 Localización territorial

Los mapas de cada villa presentados a continuación permiten evaluar la densidad del sector de la sociedad civil en las villas y su grado de dispersión geográfica en el territorio. Cada mapa muestra la ubicación de las OSC identificadas, las distintas “obras” de cada parroquia y las entidades estatales con sedes dentro de cada barrio. La numeración de las OSC y las entidades estatales en los mapas corresponde a las presentadas en los Directorios de OSC y Directorios de entidades estatales (véase Anexo al final del capítulo).

Al comparar los mapas de cada villa, se observa una densidad organizativa ligeramente mayor en la villa de Barracas que en la villa de Bajo Flores. No obstante, la diferencia es relativamente menor de la que surge de la comparación de la cantidad total de organizaciones que operan en cada barrio porque muchas OSC de afuera, que son de mayor incidencia en Barracas, no tienen sede propia en el barrio.

En el caso de la villa de Bajo Flores, las organizaciones están distribuidas de manera uniforme por todo el barrio con algunas excepciones. Las OSC son más numerosas en el Barrio Illia y sus alrededores y particularmente escasas en la zona conocida como la más insegura (delimitada por las calles Riestra, Bonorino y Varela);

en este perímetro se han identificado solamente 5 organizaciones, además de dos capillas de la Parroquia María Madre del Pueblo. En la villa de Barracas las organizaciones son más numerosas en la zona más antigua de la villa cercana a la Parroquia de Caacupé y en el NHT Zavaleta. Las organizaciones son notablemente más escasas en las zonas más nuevas del asentamiento, como el barrio de San Blas, Barrio Nuevo, Loma Alegre y Tierra Amarilla, que tienden a tener condiciones habitacionales inferiores.

El mapa de la villa de Barracas también muestra la gran cantidad de obras de la Parroquia Ntra. Sra. de Caacupé y cómo se encuentran dispersadas por todo el territorio. Las obras de esta Parroquia incluyen ocho capillas, 35 ermitas (la mayoría con actividades propias, como apoyo escolar), comedores, programas de prevención y tratamiento de las adicciones, hogares de jóvenes y de ancianos, centros juveniles, un jardín de infantes, una escuela primaria para adultos, una escuela secundaria, un centro de formación profesional, asesoramiento jurídico, programas de apoyo escolar y deportivos, entre otras.

Aunque se creó la Parroquia Santa María Madre del Pueblo de la villa de Bajo Flores en la misma época que la de Barracas,³⁴ solamente en los últimos años la Iglesia ha ampliado sus acciones de asistencia y desarrollo social en el barrio. Además del comedor, la guardería y el hogar de ancianos que están en funcionamiento desde hace muchos años, en sólo los últimos tres años la Parroquia ha iniciado nuevos programas para niños y jóvenes, un centro de prevención y tratamiento de las adicciones, un programa de asesoramiento jurídico y un centro de formación profesional. Estos programas se realizan en los alrededores de la parroquia, en tres capillas ubicadas en otros sectores del barrio y en el centro de formación profesional situado en la zona aledaña a la villa.

En el caso de Bajo Flores el mapa muestra un total de 15 entidades estatales y otras tres entidades están a una distancia no mayor a cinco cuadras del límite de la villa.³⁵ Un Centro de Salud y Acción

³⁴ El padre Ricciardelli inició su trabajo en la villa de Bajo Flores en 1969 y en 1975 se creó la Parroquia Santa María Madre del Pueblo. La parroquia de la villa de Barracas fue creada en 1976, el mismo año en que el padre Daniel de la Sierra inició su trabajo en la villa.

³⁵ Las entidades estatales de afuera del barrio incluidas en el listado son aquellas en las que asisten sus residentes.

Comunitaria (el CeSAC N° 20) está ubicado dentro del perímetro de la villa misma y otros tres CeSAC (N° 19, 31 y 40) también atienden a los habitantes del barrio. Asimismo en el Barrio Rivadavia opera La otra base del encuentro, un centro de día para el tratamiento de personas con problemas de adicciones. Los Centros de Acción Familiar (CAF) trabajan dentro del predio de los CeSAC No. 19 y N° 20. Un total de diez escuelas operan en la zona: cinco jardines de infantes, cuatro escuelas primarias y una escuela media. Una de las escuelas primarias es de jornada completa. Además, la Casa del Niño y el Adolescente ubicada en el Barrio Illia ofrece talleres educativos y culturales y la Cooperativa de Producción y Aprendizaje (COOPA) brinda talleres de oficios.

En el caso de Barracas, 19 entidades estatales están dentro del área del mapa y cuatro entidades más están cerca de los límites del mismo. Cuatro CeSAC proveen servicios de salud a los habitantes de las villas, dos de ellos dentro de la villa (los CeSAC N° 8 y N° 35). El Polo Educativo de Barracas –ubicado dentro de la villa– nuclea las siguientes entidades públicas educativas: el Centro de Formación Profesional N° 9, la Escuela Infantil N° 12, la Escuela Primaria Común N° 12 y la Escuela Media N° 6. Representantes del área de Fortalecimiento de Vínculos de la Dirección General de Niñez y Adolescencia también trabajan desde el Polo Educativo. Además de las escuelas del Polo Educativo, 11 entidades educativas más operan en la zona: cuatro escuelas de nivel inicial (una de ellas, el Centro Materno-Infantil – CEMAI ofrece jardín maternal), tres escuelas primarias, una escuela técnica, dos escuelas primarias para mayores de 14 años y un Centro Educativo de Nivel Secundario (CENS) para adultos. Por otra parte, la Casa del Niño y Adolescente brinda talleres educativos y culturales y el CIDAC (Centro de Extensión de la UBA), ubicado a varias cuadras de la villa, realiza actividades de investigación y promoción de derechos.

Mapa 3.1
OSC y entidades estatales de la Villa 1-11-14



Fuente: Directorio de las OSC de las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas, 2011. Programa de Desarrollo Humano y OSC, UCA sobre la base de un mapa provisto por la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires.

Mapa 3.2
OSC y entidades estatales de la Villa 21-24

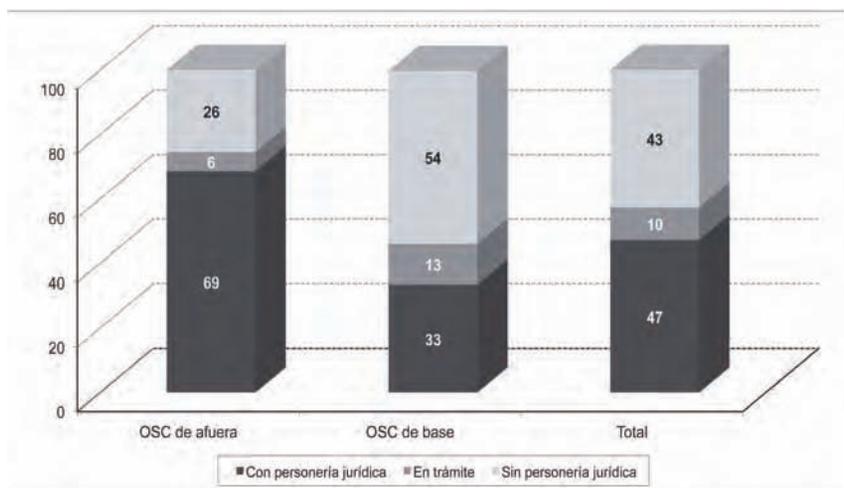


Fuente: Directorio de las OSC de las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas, 2011. Programa de Desarrollo Humano y OSC, UCA sobre la base de un mapa provisto por la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires.

3.3.4. Formalización jurídica

La información relevada indica que de cada diez organizaciones, cinco tienen personería jurídica y una la tiene en trámite. Esto muestra un nivel de formalidad jurídica de las organizaciones de la villas inferior al promedio nacional (CENOC, 2006) o al indicado en una investigación sobre las organizaciones sociales que operan en cuatro partidos del conurbano bonaerense (Rofman *et al.*, 2010).³⁶ La proporción de organizaciones con personería jurídica es relativamente mayor entre las organizaciones de afuera (69%) que entre las de base (33%).

Gráfico 3.1
Formalización jurídica de las OSC (en %)



Fuente: Relevamiento de las OSC de las villas I-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas, 2011. Programa de Desarrollo Humano y OSC, UCA.

En las entrevistas numerosas referentes manifestaron su interés en tramitar la personería jurídica y se quejaron de que la falta del aval estatal les impide acceder a donaciones de las empresas privadas. En muchos casos los referentes indicaron que no habían podido completar el trámite por falta de recursos, tiempo o informa-

³⁶ Según un estudio del CENOC (2006) el 64% de las organizaciones registradas en la base de este organismo tiene personería jurídica, mientras que la tiene el 85% de las organizaciones consideradas en el estudio de Rofman *et al.* (2010).

ción. No obstante, es probable que la proporción de organizaciones de base de las villas con personería jurídica sea tan baja debido a que la falta de personería no limita el acceso de las OSC a recursos de algunos de los programas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Por ejemplo, para acceder a recursos del programa de Apoyo, Consolidación y Fortalecimiento a Grupos Comunitarios que presta asistencia alimentaria a comedores y otras organizaciones barriales, el gobierno sólo exige que las organizaciones estén registradas en el Registro de Organizaciones de Acción Comunitaria (ROAC).³⁷

Siete de cada diez organizaciones con personería jurídica tienen la forma jurídica de asociación civil, dos de cada diez son fundaciones y las restantes son mutuales o iglesias.

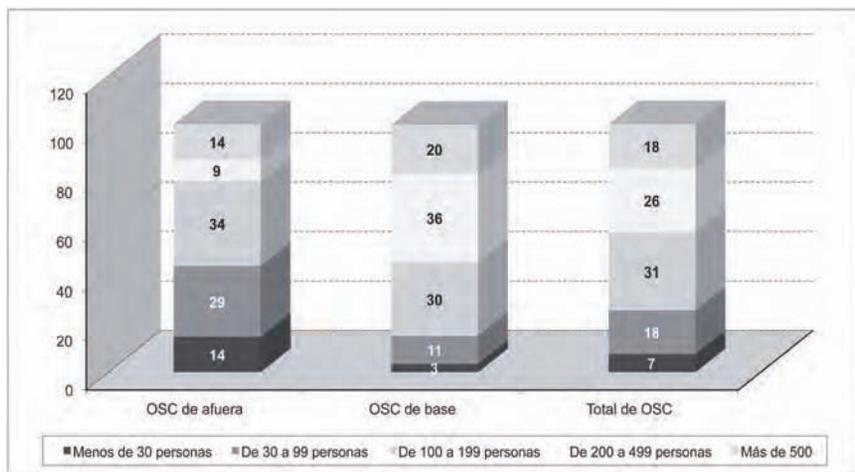
3.3.5 Escala de operaciones

Existe amplia variación en la escala de operaciones de las OSC de las villas. En general, las OSC de base tienden a tener una relativamente mayor cantidad de participantes o beneficiarios que las OSC de afuera. El 20% de las OSC de base atiende a 500 personas o más, el 66% a entre 100 y 499 personas y sólo el 14% a menos de 100 personas.³⁸ En cambio, el 14% de las OSC de afuera atiende a 500 personas o más, el 43% a entre 100 y 499 personas y el 43% a menos de 100 personas.

³⁷ El Registro de Organizaciones de Acción Comunitaria (ROAC) tiene como propósito el reconocimiento y la constatación de las entidades que están constituidas de hecho o de derecho y desarrollan tareas sociales sin fines de lucro en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

³⁸ El total de personas que participan en o son beneficiarios de cada organización fue calculado como la sumatoria de las cantidades de personas que participan en cada una de los programas de la organización.

Gráfico 3.2
Escala de operaciones de las OSC (en %)



Fuente: Relevamiento de las OSC de las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas, 2011. Programa de Desarrollo Humano y OSC, UCA.

Las organizaciones de mayor escala de la villa de Bajo Flores son la Parroquia Santa María Madre del Pueblo, la Radio Comunitaria FM Bajo Flores, la Asociación Civil Sol Naciente, el Centro Comunitario Niños Felices y el Movimiento Popular La Dignidad. En el caso de Barracas, las organizaciones de mayor afluencia de participantes y beneficiarios incluyen la Parroquia Ntra. Sra. de Caacupé (con más de 6 mil participantes en sus programas sociales), el Comedor Padre Daniel de la Sierra, Amor y Paz y El Alfarero.

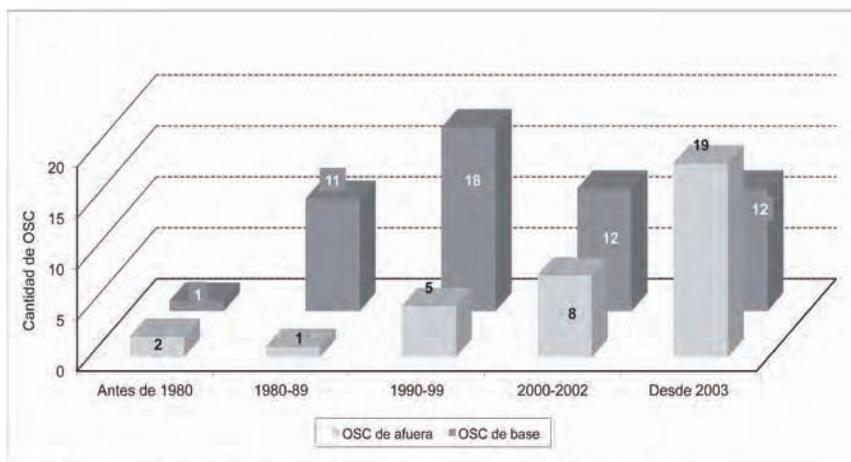
3.3.6. Origen

La eclosión de la acción colectiva en un momento y contexto específico depende de factores económicos, sociales, culturales y personales. Las historias de las organizaciones y otros datos de carácter cualitativo relevados en las entrevistas con los referentes de las organizaciones sociales nos aportan información para contribuir al avance en el entendimiento de los procesos que llevan al desarrollo de las OSC en contextos urbanos de marginación.

El Gráfico 3.3 presenta la distribución de las organizaciones según el año de inicio de sus actividades en las villas, diferenciándose entre las OSC de base y las OSC de afuera. Cabe aclarar que

se incluyen solamente las OSC sobrevivientes, o sea las organizaciones que surgieron en cada período y siguen funcionando hoy y, por lo tanto, no refleja el crecimiento *total* del sector en cada período. La gran mayoría de las organizaciones que operan actualmente en las villas iniciaron sus actividades desde el año 1990. Cerca de un tercio iniciaron sus actividades en el barrio en los años noventa y más de la mitad (57%) desde el 2000.³⁹ La creación de numerosas organizaciones a partir de los años noventa coincide con el momento en que el Gobierno Nacional inició su política de gestión de programas sociales a través de las organizaciones sociales de base.

Gráfico 3.3
Cantidad de OSC que iniciaron actividades en cada período



Fuente: Relevamiento de las OSC de las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas, 2011. Programa de Desarrollo Humano y OSC, UCA.

No obstante, existen importantes diferencias en la antigüedad de las OSC de base versus las OSC de afuera. El período de mayor creación de las OSC de base fueron los años noventa, mientras que ocho de cada diez OSC de afuera entrevistadas iniciaron sus actividades en el barrio desde el año 2000. Por otra parte, la incursión de

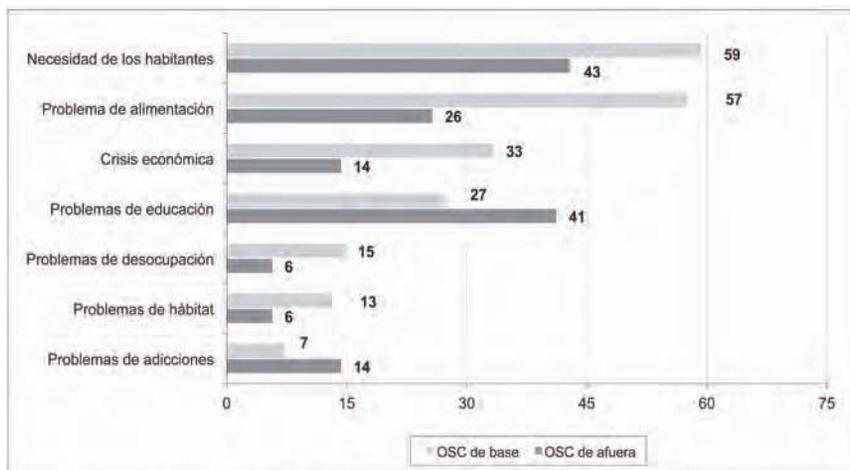
³⁹ La distribución de las organizaciones según el año de *inicio de la organización* es parecida a la distribución según el año de *inicio de las actividades en el barrio*; la diferencia más importante es que un total de 7 organizaciones de afuera iniciaron sus actividades en las villas desde el año 2003 pero ya se habían formado antes de esa fecha.

las OSC de afuera en las villas fue más marcada en Barracas (donde 20 OSC de afuera iniciaron actividades desde el año 2000) que en Bajo Flores (sólo 7). Claramente son los movimientos sociales y otras organizaciones con orígenes fuera de la villa los que más han incrementado su importancia en las villas durante los últimos diez años, particularmente en el caso de la villa de Barracas.⁴⁰

Para identificar los motivos principales para el inicio de las actividades de las organizaciones en las villas, se recategorizaron ciertos factores mencionados reiteradamente en los relatos de los referentes acerca del proceso de desarrollo de sus organizaciones. El motivo mencionado más frecuentemente tanto por las organizaciones de base como las de afuera fueron las necesidades de los habitantes del barrio. En las entrevistas, los referentes dijeron haber visto, por ejemplo, “*la necesidad de la gente*”, “*la pobreza de la gente*” o “*las condiciones en las que vivía la gente del barrio*”. En muchos casos pareciera que las organizaciones no surgieron en respuesta a una carencia específica sino que vieron el entorno en general como deficitario y esto les motivó a iniciar un trabajo colectivo.

Gráfico 3.4

Motivo para el inicio de las actividades de las OSC en el barrio (en %)



Fuente: Relevamiento de las OSC de las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas, 2011. Programa de Desarrollo Humano y OSC, UCA.

⁴⁰ Este resultado coincide con las conclusiones de De Piero (2005) y Cerrutti y Grimson (2004).

Los entrevistados también hablaron de algún problema específico de los habitantes. Entre ellos los alimentarios son los resaltados con mayor frecuencia por las organizaciones de base y, los educativos por las organizaciones de afuera. Otros problemas citados reiteradamente incluyen la desocupación, las adicciones y los problemas habitacionales.

En una de cada cuatro entrevistas, se mencionó una crisis económica específica como motivo para el inicio de sus actividades. Éste fue el motivo mencionado específicamente en el caso de las organizaciones que iniciaron su trabajo durante las crisis económicas del 1989 y del 2001-2002, particularmente en el caso de los comedores comunitarios. Una referente de un centro comunitario del barrio de Bajo Flores describe así cómo armaron una olla popular en el 1989:

“Nos poníamos de acuerdo en hacer un guiso de arroz y todos traíamos arroz y fuimos a mangear al supermercado o al mercado central. Teníamos que juntar de los contenedores la verdura.”

Y otro referente del mismo barrio dijo lo siguiente sobre cómo empezaron su comedor a principio de los 2000:

“Lo que se conseguía era lo mínimo. Para poner carne a la olla se tenía que comprar la más barata, la carne picada de lo más común. Entonces si se calcula que alrededor de 50 o 100 personas que estaban acá, más los hijos eran 100 y arriba. Entonces teníamos que comprar 2, 3 kilos de carne picada de lo más común y con eso se preparaba el guiso. Porque otra cosa no les dábamos a la gente.”

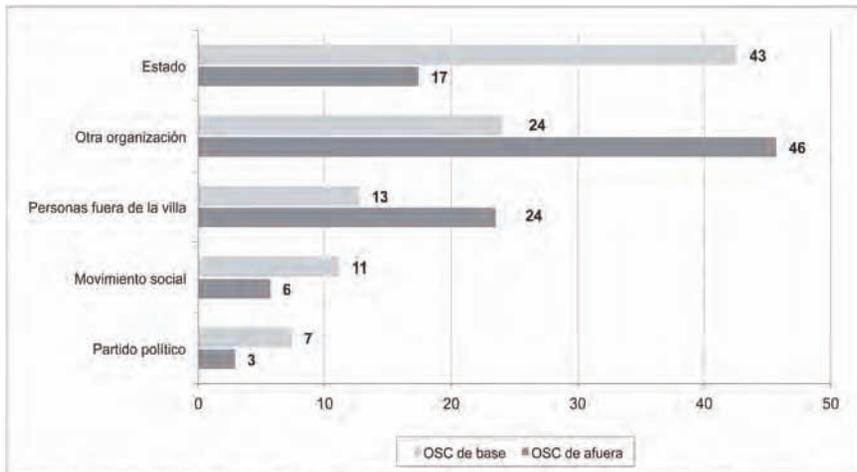
Aunque sólo unas pocas organizaciones hablaron de la “ausencia del Estado” como motivo para el inicio de sus actividades, las acciones de la sociedad que surgen ante situaciones de necesidades no atendidas por el Estado son consistentes con modelos teóricos que indican que las OSC surgen para satisfacer las demandas insatisfechas por bienes y servicios públicos (Weisbrod, 1975).

Hay indicios de que el comienzo de las actividades de las OSC depende también de los intereses, las experiencias personales y los lazos de sus integrantes. En tres de cada diez entrevistas, los referentes dijeron haber sido motivados por el interés en ayudar a los demás y esta proporción fue casi igual en las organizaciones creadas por los vecinos que en las organizaciones de afuera. Los referentes de una de cada cinco OSC de base mencionaron como moti-

vo una crisis personal (por ejemplo, la muerte de un ser querido o haber sufrido situaciones de abandono o abuso); esto no fue mencionado en las entrevistas realizadas con las OSC de afuera.

Las organizaciones sociales, particularmente las de base, suelen depender del liderazgo y fortaleza del referente principal. Según la información relevada, cuatro de cada cinco OSC de base y la mitad de las OSC de afuera tienen un líder o referente clave que trabaja en la organización desde su inicio. Un dato que evidencia la estrecha relación entre la OSC y su líder es que un tercio de los entrevistados dijeron que la organización es el resultado de un proyecto personal.

Gráfico 3.5
OSC que mencionaron contacto clave con.... (en %)



Fuente: Relevamiento de las OSC de las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas, 2011. Programa de Desarrollo Humano y OSC, UCA.

En cuanto a la importancia de los contactos personales, las OSC de base mencionaron más frecuentemente (en casi la mitad de los casos) los contactos con el Estado y en segundo lugar los contactos con otras organizaciones (en uno de cada cuatro casos).⁴¹

⁴¹ Cravino (1998) afirma, en base a su revisión histórica de las organizaciones villeras, que el grado de desarrollo organizativo fue mayor en los períodos en los que el gobierno reconoció la legitimidad institucional de las organizaciones y menor en los períodos en los que las organizaciones no contaron con el apoyo estatal.

Las OSC de afuera, en cambio, hicieron hincapié en la importancia de sus contactos con otras organizaciones (la mitad), con personas de afuera de la villa (uno de cada cuatro) y en tercer lugar con el Estado. Muchas organizaciones de afuera utilizan la sede de una organización local para realizar sus actividades en el barrio y/o dependen de una organización local para hacer contacto con los vecinos. Una de cada cinco organizaciones se refirió explícitamente a la importancia de sus contactos con la parroquia para el inicio de sus actividades.

Es notable que relativamente pocas organizaciones mencionaran el valor de un contacto clave en un partido político o un movimiento social, dado los lazos tradicionales que mantienen estos grupos con las organizaciones sociales de base. Se presume que esto se debe a que la relación política tiende a ser con los distintos niveles de gobierno en vez de ser con el partido político.⁴² Otra explicación plausible es que los partidos políticos eligen trabajar con organizaciones ya establecidas y, por lo tanto, efectivamente no fueron contactos clave para el *inicio* de las actividades de la organización.

Los resultados que apuntan al rol de los líderes sociales en el comienzo de las actividades de la sociedad civil y sus contactos con distintos referentes dentro y fuera de los barrios son consistentes con los modelos teóricos de James (1987) que enfatiza la importancia de la oferta de “*entrepreneurs* sociales” y Evans (1997) que enfatiza el rol del Estado en engendrar y fortalecer las acciones de la sociedad civil.

3.3.7 Actividades

A continuación se analiza el rol de las OSC en la provisión de servicios sociales a los habitantes de las villas. Primero se consideran cuáles son las distintas actividades de mayor incidencia entre las organizaciones. Luego en el siguiente apartado se examina la oferta

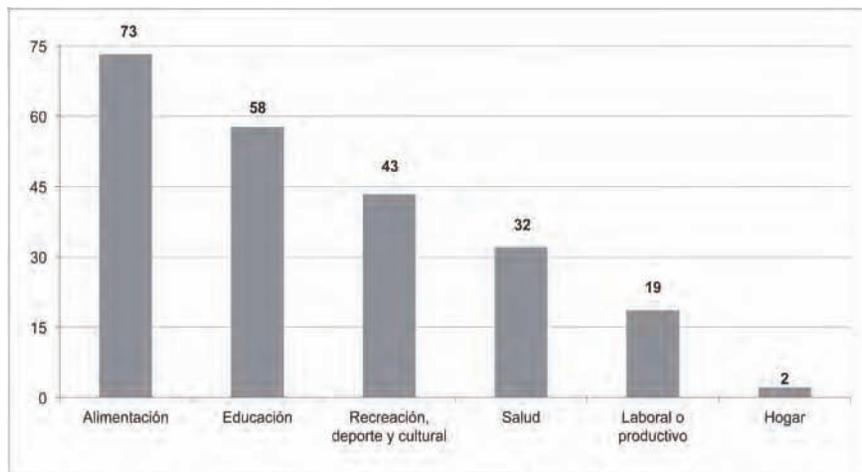
⁴² Según la información relevada en las entrevistas, las organizaciones se relacionan con los partidos políticos a través de sus vínculos con los distintos niveles de gobierno –el Gobierno de la Ciudad (PRO) y el Gobierno Nacional (Frente para la Victoria-Justicialista). Estos vínculos influyen, por ejemplo, en las posibilidades de acceder a financiamiento para la construcción de una nueva guardería o recibir raciones de comida adicionales previa a elecciones.

de servicios sociales provistos por las organizaciones mediante la contabilización de la cantidad de programas ofrecidos y la cantidad de personas que participan o son beneficiarios de estos programas.

Como se puede observar en el Gráfico 3.6, la actividad realizada por el mayor porcentaje de organizaciones es la entrega de alimentos. Tres de cada cuatro organizaciones que operan en estos barrios proveen algún servicio alimentario. El 60% de las organizaciones entregan raciones de almuerzo o cena, el 67% raciones de desayuno o merienda y el 20% bolsas de alimentos. El porcentaje de OSC de base que entregan raciones de alimentos (86%) es relativamente mayor que el de las OSC de afuera (51%).

Si bien la mayoría de las organizaciones entrega alimentos, casi todas las organizaciones, incluso los comedores comunitarios, realizan alguna actividad no alimentaria. De hecho, sólo 15 de las 97 organizaciones entrevistadas realizan únicamente actividades relacionadas con la alimentación.

Gráfico 3.6
OSC que realizan actividades en cada rubro (en %)



Fuente: Relevamiento de las OSC de las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas, 2011. Programa de Desarrollo Humano y OSC, UCA.

El siguiente rubro de actividades más importante es la educación. Seis de cada diez organizaciones realiza alguna actividad educativa, siendo la actividad más brindada el apoyo escolar. Cuatro de cada diez organizaciones realizan alguna actividad cultural, deporti-

va o recreativa. El 23% de las organizaciones realiza alguna actividad cultural, el 26% una actividad recreativa y el 17% una actividad deportiva. Un tercio de las organizaciones realiza alguna actividad relacionada con la salud y una de cada cinco organizaciones alguna actividad laboral o productiva.

Existe una amplia variación entre las OSC en cuanto a la diversidad de sus actividades. Alrededor de un tercio de las organizaciones realiza una sola actividad, otro tercio realiza entre dos y tres y las restantes más de tres. Las organizaciones con mayor variedad de actividades incluyen las parroquias y algunas de las organizaciones más antiguas que han desarrollado estrechos vínculos con el Estado y llevan adelante programas públicos, por ejemplo, jardines de infantes, juegotecas o programas de alfabetización para adultos.⁴³

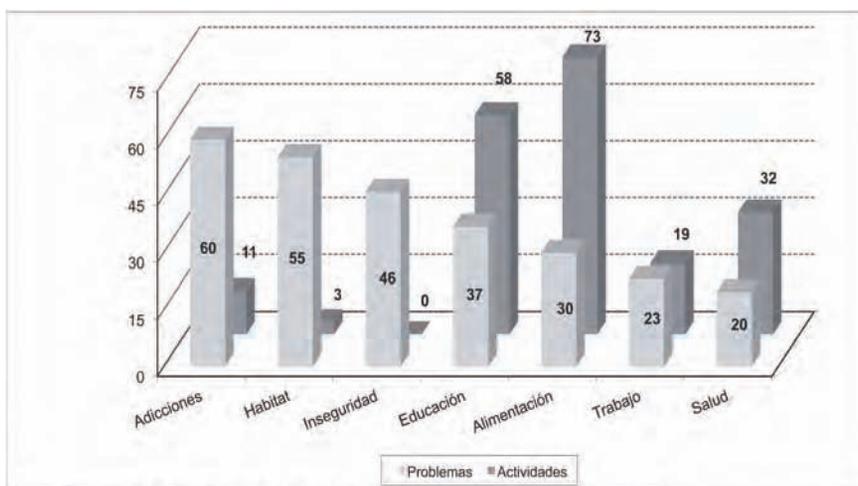
La creciente diversificación de las actividades de las OSC fue reiterada en los relatos de los referentes, tanto entre las de base como las de afuera. Muchas organizaciones que empezaron durante las crisis económicas como ollas populares con el tiempo fueron agregando nuevas actividades, como apoyo escolar o actividades recreativas, en respuesta a los pedidos de los vecinos o a veces impulsadas por algún programa estatal. Suelen participar en estas actividades las mismas personas que asisten al comedor, lo que lleva a la situación actual en la cual las organizaciones tienden a ayudar mayormente a las familias más cercanas a sus sedes. Sólo en el caso de las actividades con poca oferta en el barrio, tienden a participar personas de todos los sectores de la villa.

¿En qué medida las actividades que realizan las OSC corresponden a las principales necesidades de los habitantes de las villas? Como una primera aproximación a este tema el Gráfico 3.7 muestra el porcentaje de organizaciones que nombraron cada problema entre los tres principales problemas que afectan a la población del barrio y atrás el porcentaje de organizaciones que realizan actividades en ese rubro. Se incluyen en el gráfico solamente los rubros mencionados como problema o en los que realizan actividades al menos el 25% de las OSC. Los problemas mencionados por el mayor porcentaje de las OSC son las adicciones (o problema de la droga), el dé-

⁴³ Ejemplos de estas organizaciones más establecidas incluyen El Alfarero y Amor y Paz en la villa de Barracas y Niños Felices y la Hormigueta Viajera en Bajo Flores.

ficit habitacional y la inseguridad –todos problemas vinculados con la situación particular de las villas–. No obstante, solamente el 11% de las OSC trabajan en el tratamiento de las adicciones, el 3% en el mejoramiento habitacional y ninguna de las OSC relevadas trabaja en seguridad. Los siguientes problemas más nombrados por las organizaciones son los problemas educativos, de alimentación, de trabajo y de salud. El gráfico deja en evidencia que existe una baja correspondencia entre los principales problemas y la proporción de las OSC que realiza actividades en cada rubro.

Gráfico 3.7
Actividades de las OSC y problemas de los habitantes del barrio (en %)



Fuente: Relevamiento de las OSC de las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas, 2011. Programa de Desarrollo Humano y OSC, UCA.

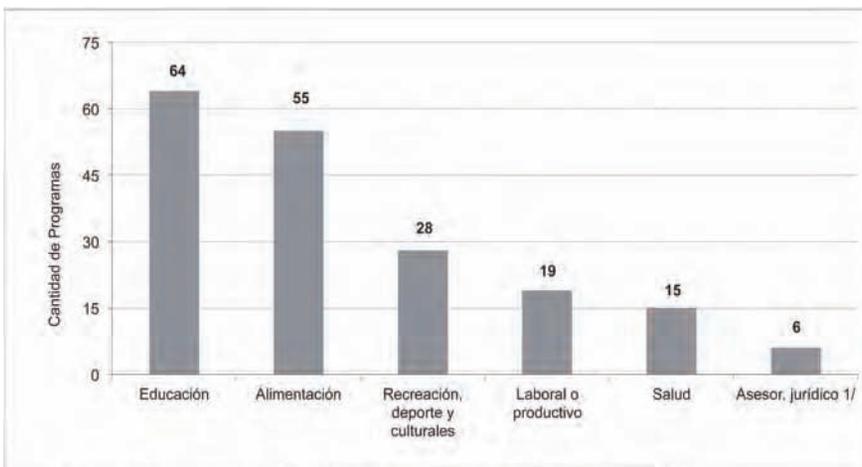
Son varias las posibles explicaciones para este resultado. Por un lado, podría pensarse que la alimentación y la educación no son los problemas más relevantes hoy (aunque fueron motivos para el inicio de su actividad) precisamente porque éstas necesidades están siendo atendidas por las organizaciones locales. El hecho de que las OSC en la actualidad dirijan su accionar en forma creciente hacia actividades de promoción puede responder a su interés en ayudar a los miembros de la comunidad a crear proyectos o desarrollar habilidades que les ayudarán a mejorar su calidad de vida a largo plazo. Por otra parte, aunque relativamente pocas organizaciones realizan actividades de tratamiento de adicciones, en muchos casos sus actividades cultura-

les, recreativas y deportivas tienen como fin la creación de espacios de contención que permiten a los jóvenes alejarse de la droga. Es evidente también que las organizaciones sociales determinan sus actividades de acuerdo con los recursos disponibles y el conocimiento y las capacidades de sus integrantes. La seguridad –el clásico ejemplo de un bien público puro– generalmente requiere una respuesta estatal.

3.3.8. Programas

Para poder comprender mejor la oferta de servicios sociales, pasamos al análisis de los *programas* provistos por las OSC. Definimos un programa como un conjunto de acciones que enfrenta un determinado problema con el objeto de resolverlo, limitarlo o impedir que se extienda. Cada programa puede comprender una o varias actividades y generalmente está dirigido a una población objetivo específica. Entre los ejemplos se encuentran un programa alimentario, un jardín de infantes y un programa de prevención de adicciones para jóvenes.

Gráfico 3.8
Cantidad de programas por rubro general



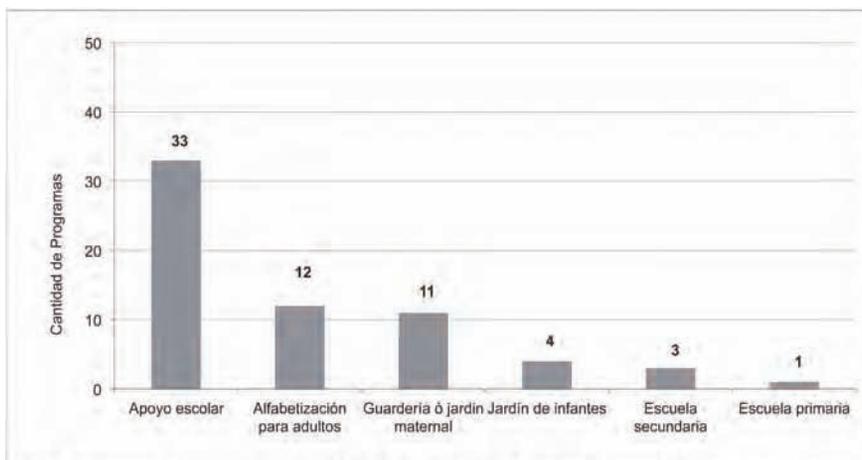
Fuente: Relevamiento de las OSC de las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas, 2011. Programa de Desarrollo Humano y OSC, UCA.

1/ Esta categoría incluye asesoramiento jurídico y en trámites.

El Gráfico 3.8 muestra la cantidad de programas que realizan el conjunto de las 97 organizaciones relevadas en seis rubros generales y más adelante el Gráfico 3.9 muestra la distribución de programas dentro del rubro educativo. Los programas de mayor incidencia son los educativos, seguidos por los alimentarios; los recreativos, deportivos y culturales; los laborales y productivos; los de salud y los programas de asesoramiento jurídico. Los programas alimentarios refieren exclusivamente a los comedores comunitarios. Los programas culturales incluyen talleres de danza, música, murga, pintura, fotografía, teatro y circo, entre otros. El rubro laboral consiste principalmente en los talleres de capacitación en oficios pero también incluye algunos programas de asesoramiento en el desarrollo de emprendimientos, de microcréditos y de orientación vocacional. Dentro del rubro salud están los programas de capacitación en salud, los programas de tratamiento de las adicciones y unos pocos programas que brindan servicios médicos y odontológicos.⁴⁴ Los primeros generalmente son talleres dictados por los médicos de los Centros de Salud y Acción Comunitaria (CeSAC) locales. Los médicos y otros trabajadores de salud pública también suelen brindar en las sedes de las organizaciones servicios de control nutricional, vacunación y gestión de turnos médicos. Finalmente, los programas más importantes dentro del rubro asesoramiento jurídico son los programas de acceso a la justicia gestionados por las parroquias en coordinación con el Ministerio de Justicia de la Nación. Este rubro también incluye programas que proveen asesoramiento en la gestión de diversos trámites públicos.

⁴⁴ El Comedor Padre Daniel de la Sierra de Barracas provee acupuntura y termomasaje para atenuar el dolor en pacientes con enfermedades crónicas.

Gráfico 3.9
Cantidad de cada tipo de programas educativos



Fuente: Relevamiento de las OSC de las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas, 2011.
 Programa de Desarrollo Humano y OSC, UCA.

1/ Esta categoría incluye asesoramiento jurídico y en trámites.

Dentro del rubro educativo, los programas de mayor incidencia son los de apoyo escolar. Estos programas van desde programas informales realizados en los comedores comunitarios dirigidos por voluntarios del barrio hasta programas de apoyo pedagógico dictados por profesionales.⁴⁵ El segundo tipo de programas educativos más relevante son los de alfabetización y/o escuela primaria para adultos. Los mismos incluyen programas iniciados por organizaciones sociales⁴⁶ así como también los programas PAEBYT que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires realiza en forma conjunta con las organizaciones sociales de ambos barrios.⁴⁷ El siguiente tipo de programas educativos de mayor importancia son los jardines

⁴⁵ La Fundación Uniendo Caminos, por ejemplo, dirige en la villa 21-24 un Centro de Apoyo Escolar que brinda a alumnos de escuela secundaria apoyo en las materias escolares, una biblioteca, una sala de computación y diversos talleres, incluyendo pintura, inglés, computación y teatro.

⁴⁶ La organización Palabras en Colectivo, por ejemplo, realiza desde el año 2009 un programa de alfabetización para adultos en tres comedores comunitarios de la villa de Barracas.

⁴⁷ El Programa de Alfabetización, Educación Básica y Trabajo (PAEBYT) de la Ciudad de Buenos Aires está dirigido a mayores de 14 años que quieren aprender a leer y escribir, obteniendo el título de escuela primaria.

maternales (con un total de 11 en las dos villas) y los jardines de infantes (4 en total). Hay pocos casos de organizaciones que proveen educación formal a los habitantes de las villas. Los únicos casos son una escuela de mujeres ubicada cercana a la villa de Barracas,⁴⁸ la escuela secundaria de la Parroquia Ntra. Sra. de Caacupé y los bachilleratos populares de nivel secundario.

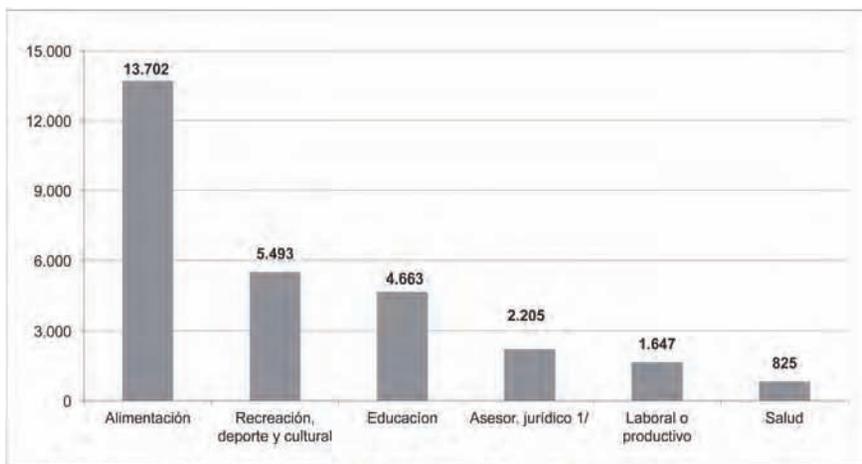
A grandes rasgos, la distribución de los programas por rubro general es similar en las dos villas. La única diferencia significativa es que existe una proporción relativamente mayor de programas alimentarios en la villa de Bajo Flores (el 30% del total de programas versus el 21% del total en Barracas) y una relativamente menor proporción de programas educativos (el 25% del total versus el 32% en Barracas). Este resultado es consistente con la información relevada en la encuesta de familias (Capítulo 4) que indica que una mayor proporción de la población asiste a los comedores comunitarios en Bajo Flores que en Barracas y también con la menor cantidad de organizaciones de afuera en la villa de Bajo Flores, ya que éstas tienden a focalizarse más en los programas educativos. En la villa de Bajo Flores hay solamente 13 programas de apoyo escolar versus 20 programas en Barracas y cuatro programas de alfabetización para adultos versus ocho en Barracas.

3.3.9 Beneficiarios y/o participantes

Dada la diversidad en la escala de los distintos programas, el análisis del total de personas que participan en cada rubro de programa permite apreciar mejor la oferta de servicios sociales dentro de cada rubro. Tomando la información de las dos villas en forma conjunta, el Gráfico 3.10 muestra la cantidad de personas que son beneficiarias de o que participan en cada rubro general de programa.

⁴⁸ El Colegio Ntra Sra. del Buen Consejo brinda jardín de infantes, primaria y secundaria además de actividades adicionales como informática, coro, comedia musical y deportes a niñas en situación de pobreza. Más de la mitad de las alumnas provienen de la villa 21-24-Zavaleta.

Gráfico 3.10
Cantidad de participantes o beneficiarios por rubro



Fuente: Relevamiento de las OSC de las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas, 2011. Programa de Desarrollo Humano y OSC, UCA.

1/ Esta categoría incluye asesoramiento jurídico y en trámites.

Medido en base a la cantidad de beneficiarios, el rubro de programas más relevante es la alimentación. Aproximadamente 14 mil personas son beneficiarios de los comedores comunitarios barriales.^{49 50} Cada programa alimentario beneficia en promedio a alrededor de 250 personas. Estos programas en conjunto entregan un total de 100 mil raciones de comida por semana (casi 5 mil raciones de desayuno, 43 mil raciones de almuerzo, 33 mil raciones de merienda y 20 mil raciones de cena). Cuando se agregan las raciones de comida provistas por otras categorías de programas (por ejemplo, en los jardines de infantes y las raciones de merienda servidas en los programas de apoyo escolar o programas deportivos), el total de raciones de alimentos servidas semanalmente por las OSC asciende

⁴⁹ Tomando el total de habitantes de las dos villas según el Censo de 2010 de 58.661 personas, esto implicaría que aproximadamente una de cada cuatro habitantes de las villas se alimenta en los comedores comunitarios. No obstante, si como dicen algunos referentes la población real al menos duplica la relevada en el último censo, la cantidad bajaría a uno de cada ocho o diez habitantes.

⁵⁰ La cantidad de raciones presentadas aquí están basadas en la información provista por los referentes de las organizaciones. Cabe mencionar que algunos referentes de entidades estatales y de organizaciones advierten que algunos comedores del barrio en realidad entregan menos raciones de lo que dicen.

a más de 125 mil. La mayoría de los comedores comunitarios está abierta a personas de todas las edades; aunque algunos comedores focalizan su ayuda en los niños y jóvenes, mujeres embarazadas y ancianos, también es frecuente que asistan al comedor las madres junto con sus hijos o todo el grupo familiar.

El siguiente rubro de mayor afluencia son los programas recreativos, deportivos y culturales, seguidos por los programas educativos, los programas de asesoramiento jurídico, los programas laborales y productivos y los programas de salud.

Dentro del rubro educación, la categoría de programa con la mayor afluencia es el apoyo escolar con casi 2.900 niños y jóvenes participantes. Las guarderías y jardines de infantes gestionados por las OSC reciben en conjunto a un total de 900 niños. Más de 450 mayores de 14 años participan en los programas de alfabetización o escuela primaria para adultos en las OSC. Los programas de asesoramiento jurídico atienden mensualmente a cerca de 2.200 personas.

Cabe destacar que las parroquias son las organizaciones con mayor afluencia de participantes o beneficiarios de todas las OSC relevadas, aun excluyendo la participación en ceremonias religiosas. Una comparación entre la cantidad de personas que participan en los programas sociales de la parroquia de Barracas con la población total del barrio indica que casi una de cada cinco residentes de esa villa se beneficia de alguna de las obras parroquiales. En el caso de Bajo Flores la proporción es uno de cada veinte residentes.

La gran mayoría de los programas implementados por las OSC está dirigida tanto a varones como a mujeres. Las únicas excepciones son algunos programas para jóvenes que trabajan con cada grupo de forma separada, algunos programas de tratamiento de las adicciones que están focalizados en los varones y los programas que tratan los temas de violencia doméstica y salud que trabajan solamente con las mujeres.

¿Cómo convocan las OSC a la población del barrio? Un tercio de las organizaciones respondieron que no era necesario convocar a la población a sus programas porque la gente “venía por su cuenta” y otro tercio utiliza carteles o entrega folletos. Los programas que ofrecen servicios especializados como, por ejemplo, programas de salud o que tratan el tema de la violencia doméstica reciben derivaciones de los centros de salud locales u otras entidades públicas. En Bajo Flores la radio juega un papel importante en la difusión de información sobre programas educativos, culturales, recreativos y

laborales. Algunas organizaciones recorren el barrio o van casa por casa para identificar personas que necesitan participar en programas de tratamiento de adicciones o alfabetización de adultos.

Los programas de las OSC en su gran mayoría están focalizados en los habitantes de las villas y de los barrios colindantes. El 69% de las programas trabajan únicamente con los habitantes del barrio mientras que otro 23% trabajan también con los habitantes de barrios aledaños. El área de alcance de los comedores tiende a ser aun más reducido, ya que casi un cuarto de los entrevistados dijeron que atienden sólo a las personas que son de la zona cercana a la sede de la organización. Los programas que tienden a trabajar con personas de afuera incluyen los programas de tratamiento de adicciones (que trabajan, por ejemplo, con personas en situación de calle que suelen terminar en las villas, aunque vienen de otros lados) y los programas productivos y laborales.

La encuesta también indaga sobre el criterio de elegibilidad de los beneficiarios. El 63% de los programas está abierto a toda la población sin restricciones, mientras que el 19% selecciona a los beneficiarios en base a su nivel de necesidad. Los restantes utilizan algún otro criterio de selección como, por ejemplo, orden de llegada. Algunas entidades estatales como los CeSAC derivan pacientes que requieren una dieta especial a los comedores que atienden a estas necesidades especiales.⁵¹

3.3.10 Capacidad para satisfacer la demanda

¿En qué medida las organizaciones logran satisfacer la demanda por los servicios sociales de los habitantes de las villas? El Cuadro 3.4 indica para cada rubro general el porcentaje de programas con falta de cupo o capacidad y el porcentaje que tiene dificultad para atraer a personas o padece problemas de deserción. Los programas que tienen mayor problema de falta de cupo son los programas alimentarios; tres de cada cuatro comedores no pueden satisfacer la demanda. Los siguientes programas con mayores restricciones en su capacidad son los programas educativos y labora-

⁵¹ El Comedor Padre Daniel de la Sierra, por ejemplo, brinda una dieta especial a personas con hipertensión y diabetes.

les, rubros en los cuales cerca de la mitad de los programas no pueden atender toda la demanda. Por otro lado, solo uno de cada cuatro programas de salud o recreativo, deportivo o cultural tienen restricciones en su capacidad.

La alta proporción de comedores que advierten que no pueden atender a toda la demanda es sorprendente dado que es el rubro en el cual las organizaciones brindan más ayuda, y también tomando en cuenta que, según los referentes, en muchos casos si bien las familias que asisten a los comedores tienen bajos ingresos, no se encuentran en una situación de no poder comprar comida.⁵² Es posible que algunas familias sigan asistiendo a los comedores aunque no lo necesitan actualmente porque temen que si dan de baja su lugar, no podrán volver a recibir asistencia si lo llegan a necesitar en algún momento en el futuro.⁵³

Cuadro 3.4
Programas con falta de cupo y dificultad en atraer (en %)

Rubro	Falta de cupo o capacidad	Dificultad en atraer o problema de deserción
Alimentación	77	25
Educación	48	25
<i>Jardín de infantes</i>	100	25
<i>Escuela primaria o secundaria</i>	100	63
<i>Guardaría o jardín maternal</i>	82	9
<i>Apoyo escolar</i>	33	21
<i>Primaria para adultos</i>	25	42
Laboral y Productivo	42	32
Salud	27	20
Recreativa, deportiva o cultural	25	8

Fuente: Relevamiento de las OSC de las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas, 2011. Programa de Desarrollo Humano y OSC, UCA.

⁵² Beneficiarios de comedores entrevistados para la siguiente nota periódica manifestaron el mismo motivo por concurrir a los comedores. “Las ONG pisan fuerte en las villas”, *La Nación*, Sección Comunidad, 3 de septiembre de 2011.

⁵³ La mayoría de los comedores que participan en el Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios del Gobierno de la Ciudad tienen que presentar al gobierno un listado de beneficiarios y sólo reciben diariamente alimentos suficientes para alimentar a las personas que están en la lista.

Cuando se analiza la capacidad de respuesta *dentro* de cada rama general, se encuentra que los programas con una mayor restricción en su capacidad son los programas de educación formal. Todos los jardines de infantes y escuelas de nivel primario y secundario dijeron tener una falta de cupo, así como también 9 de las 11 guarderías. En cambio, hay relativamente menos restricciones en la capacidad de los programas de apoyo escolar y de alfabetización y escuela primaria para adultos.

Las organizaciones también manifestaron que sus programas suelen tener dificultad en atraer participantes y problemas de deserción aun en el caso de los programas en los cuales la oferta no alcance a satisfacer la demanda. Un tercio de los programas laborales y productivos tiene un problema de deserción o dificultad en atraer, así como un cuarto de los programas alimentarios, educativos y de recreación, deporte o culturales. Los programas específicos con mayores problemas para atraer a los participantes son los programas de alfabetización para adultos y los que trabajan con personas con problemas de adicciones.

En resumen el análisis de la capacidad de atender la demanda por los servicios sociales sugiere que hay restricciones en el acceso a los programas más formales (por ejemplo, de educación formal o talleres de oficios) o que entregan un bien o servicio particularmente valorado por los habitantes (por ejemplo, los comedores o las guarderías) y relativamente menos restricciones en el acceso a los programas “complementarios” ofrecidos por los comedores y centros comunitarios (por ejemplo, los apoyo escolar o actividades recreativas o deportivas). En estos últimos casos la oferta de programas es substancialmente mayor debido al costo relativamente más bajo de estos programas.

3.3.11. Efectos positivos de los programas

En las entrevistas se pidió que los referentes indicaran cuáles son en su opinión los efectos positivos de sus programas en la calidad de vida de los destinatarios. El Cuadro 3.5 muestra las respuestas expresadas con mayor frecuencia junto con el porcentaje de programas en el correspondiente rubro que mencionaron ese efecto.

Cuadro 3.5
OSC que nombraron cada efecto positivo de sus programas (en %)

Effecto positivo	Rubro de programa	% programas
Mejora en la nutrición	Alimentación	76
Permanencia en la escuela	Educación	56
Obtención de un título	Educación, laboral o productivo	32
Obtención de un trabajo	Laboral o productivo	36
Socialización	Recreativo, deportivo o cultural	37

Fuente: Directorio de las OSC de las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas.

Programa de Desarrollo Humano y OSC, UCA.

Los programas alimentarios son los programas en los que hubo mayor consenso entre los referentes en cuanto a su impacto en la población. Tres de cada cuatro referentes dijeron que su programa tuvo un efecto positivo en el estado nutricional de los beneficiarios. También dijeron que las familias suelen comer en los comedores para poder usar sus escasos recursos para otros fines. Una referente de un comedor de Bajo Flores lo resumió de la siguiente manera:

“La gente se salva por la ayuda que recibe del comedor. Muchos padres trabajan, pero no alcanza y esto les permite usar su dinero para otra cosa. Te agradecen mucho el plato de comida.”

Al mismo tiempo, muchos referentes comentaron que “*no es sólo la alimentación*” y que también “*dan un espacio de contención*” y ayudan a “*fortalecer los lazos entre los vecinos*”. Asimismo dejaron en evidencia que su relación con los vecinos es de largo plazo. El referente de un comedor de Bajo Flores manifestó: “*Hay mucha gente que se criaron con nosotros*”.

Más de la mitad de los referentes de programas educativos dijeron que sus programas contribuyen a la permanencia en la escuela o la reinserción escolar de los participantes y también mencionaron su efecto en que los jóvenes terminen el secundario y obtengan un título. Además, resaltaron su rol en acompañar a los padres en la educación de sus hijos, ya que muchos padres no tienen el nivel de educación necesario para ayudar a sus hijos con los deberes. La referente de un centro comunitario de la villa de Barracas contó esta anécdota sobre su programa de apoyo escolar:

“A fin de año los chicos que han venido acá no han repetido ninguno. Hicimos una evaluación el año pasado cuando termina el cierre de año y todos los nenes con el boletín en mano y una sonrisa y todas las chicas (maestras voluntarias del apoyo escolar) mucho más, sienten llena haber hecho algo para ayudar a estos nenes. Es una recompensa que no se sustituye con nada.”

Es evidente que los programas de las OSC producen un impacto positivo no sólo en los beneficiarios sino también en las personas que trabajan como voluntarias.

Aproximadamente un tercio de los programas laborales y productivos mencionaron casos concretos de personas que habían conseguido trabajo como consecuencia de haber participado en el programa. La importancia de obtener un título también fue mencionada frecuentemente por los referentes de los programas de capacitación en oficios.

El impacto en la sociabilidad fue el efecto positivo mencionado por la mayor proporción de los referentes (aproximadamente un tercio) de los programas recreativos, deportivos y culturales. Este efecto de las OSC en la contención y sociabilidad de los vecinos ha sido en constante en los relatos de muchos referentes. Asimismo en algunos casos las organizaciones crean oportunidades para que los vecinos participen en actividades en las cuales de otra forma no podrían acceder (por ejemplo, aprender a tocar un instrumento, jugar ajedrez o tomar clases de baile). Una referente de un centro comunitario de Barracas describe la incidencia de un programa de capacitación en computación de la siguiente manera:

“Muchas chicas jamás tocaron una computadora en su vida. Es como algo nuevo... Hay una señora que el otro día me dice ‘como te agradezco por estar aquí’. Es una señora que nunca salió de la casa. Tiene una nena especial y dos mellizos. Sabes como está esa mujer (...) dijo ‘estar ahí me hace tan bien. En mi vida puse la mano en una computadora.’ Ella es enfermera pero no puede trabajar de su trabajo. Esta trabajando en una cooperativa con la basura. Y lo tiene que hacer porque no puede estar trabajando tantas horas.”

3.3.12. Recursos físicos, humanos y económicos

Las OSC que operan en las villas de la Ciudad de Buenos Aires son muy heterogéneas en cuanto a la calidad de su infraestructura y

equipamiento y su capacidad de acceder a recursos humanos y económicos. Estas diferencias son particularmente marcadas cuando se comparan las organizaciones de base con las organizaciones con origen fuera del barrio. Por lo tanto, se presentan los datos de esta sección desagregados según el lugar de origen de la organización.

Los resultados revelan que el equipamiento de la mayoría de las organizaciones de base se limita a equipamiento de cocina (recurso poseído por el 87% de las OSC de base), baño (93%) y equipamiento de comedor (74%). Menos de la mitad de las OSC de base posee una computadora y todavía menos un teléfono fijo (41%) o conexión a Internet. (30%). Entre las organizaciones que tienen su origen fuera del barrio, el porcentaje con computadora asciende al 69% y con acceso a Internet al 57%. El nivel de acceso a recursos tecnológicos resulta más destacado cuando se compara con los resultados de un estudio de las OSC de la Argentina (CIVICUS, GADIS, UCA, 2011) que indica que cerca del 80% de las OSC argentinas cuentan con acceso regular a teléfono, computadora e Internet.

Cuadro 3.6
Recursos humanos de las OSC, cantidad total y por beneficiario

	OSC de base	OSC de afuera	Total de OSC
Personas remuneradas	154	323	477
Voluntarios	871	2097	2968
Contraprestación laboral de programa social	217	10	227
Total de personas	1242	2430	3672
Total de profesionales	139	500	639
Total de habitantes del barrio	894	1386	2280
Beneficiarios por personas que trabaja	15	6	9
Beneficiarios por persona remunerada	124	43	69
Beneficiarios por voluntario	22	7	11
Beneficiarios por profesional	137	28	52

Fuente: Relevamiento de las OSC de las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas, 2011.

Programa de Desarrollo Humano y OSC, UCA.

La Encuesta de OSC relevó información sobre la cantidad de personas que trabajan en la organización, diferenciándose entre personas rentadas, voluntarios y personas que realizan una contraprestación laboral de algún programa social y dentro de cada uno de estos grupos la cantidad de personas con perfiles técnicos o profe-

sionales y las cantidad que viven en el barrio. De los resultados se desprende que en las 97 organizaciones entrevistadas trabajan un total de 3.672 personas. El 81% de ellas son voluntarias, el 13% personal rentado y el 6% realiza una contraprestación para un plan o programa público. Esto indica que el nivel de dependencia en los voluntarios de las organizaciones de las villas es similar al promedio de las OSC de la Argentina.⁵⁴ Seis de cada diez organizaciones llevan a cabo sus actividades sin la ayuda de personal rentado.

Se observan importantes diferencias en los recursos humanos disponibles en las OSC de base en comparación con las OSC de afuera, y estas diferencias son particularmente notables con respecto a la cantidad de personal remunerado y profesional. Las OSC de base tienen en promedio una persona remunerada por cada 124 beneficiarios o participantes mientras que las OSC de afuera tienen un promedio de una persona remunerada por cada 43 beneficiarios o participantes. En el caso de los profesionales, hay un profesional por cada 137 beneficiarios en las OSC de base versus un profesional por cada 28 beneficiarios en las OSC de afuera. Estas diferencias surgen, en gran medida, de las diferencias en las actividades que realizan los dos tipos de organizaciones, ya que las OSC de base se enfocan más en los servicios alimentarios y las OSC de afuera en actividades de salud, laborales y productivas, y educativas que requieren más recursos humanos. De todas formas, el potencial impacto de estas diferencias en la calidad del servicio brindado es evidente.

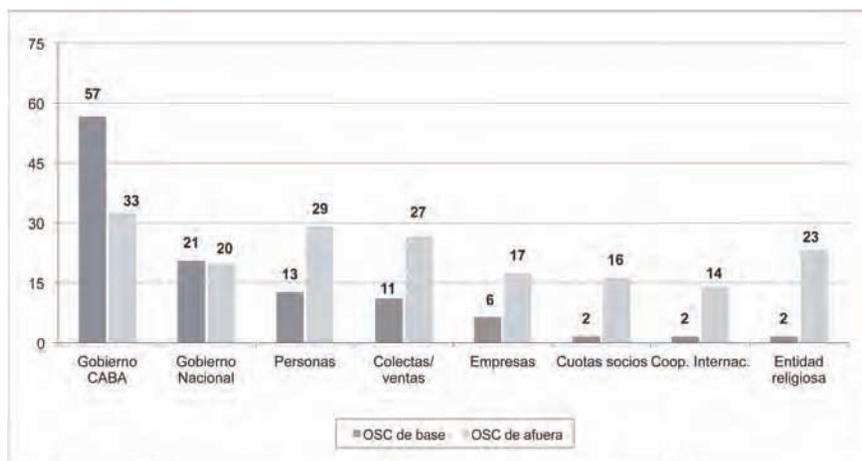
Considerando la gran cantidad de obras que realiza la Parroquia de Caacupé en la villa de Barracas, es interesante analizar los recursos humanos que utiliza para emprender sus actividades. Un total de 1.316 personas colaboran en las distintas obras de esta parroquia. De ellos 1.245 son voluntarios y sólo 71 (el 5%) son personas rentadas. Además tres cuartos de las personas rentadas son profesionales. Lo más notable es que la gran mayoría de las personas que trabajan en estas obras –un total de 1.085 personas– son habitantes del barrio, demostrando la gran capacidad de la parroquia para convocar a voluntarios locales. Aunque la Parroquia está clasificada como una organización de afuera ya que depende del

⁵⁴ Según el estudio de CIVICUS (2011), el 88% de las personas que trabajan en las OSC en la Argentina son voluntarios.

Arzobispado de la Ciudad de Buenos Aires, la gran mayoría de las personas que llevan a cabo sus actividades son vecinos del barrio.

El análisis de las fuentes de recursos de las OSC revela su fuerte dependencia en los recursos provistos por el Estado.⁵⁵ La mitad de los programas reciben recursos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCABA) y uno de cada cinco del Gobierno Nacional. Las categorías de programas que suelen recibir recursos del GCABA son los comedores (88% del total), los programas de alfabetización para adultos (75%), las guarderías (73%) y los programas de capacitación en oficios (42%). Los programas que más frecuentemente reciben recursos del Gobierno Nacional son los programas de capacitación en oficios (50%), los programas de asesoramiento jurídico y en trámites (50%) y los programas recreativos, deportivos y culturales.

Gráfico 3.11
Fuentes de recursos de los programas de las OSC (en %)



Fuente: Relevamiento de las OSC de las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas, 2011. Programa de Desarrollo Humano y OSC, UCA.

⁵⁵ Este hallazgo es consistente con los resultados de otros estudios de la sociedad civil. El estudio del sector sin fines de lucro en 35 países realizado por el Center for Civil Society Studies (CCSS) de la Universidad de Johns Hopkins encontró que el 35% de los recursos económicos de las OSC viene del sector público (Salamon, Sokolowski y List, 2003). Una investigación sobre 445 OSC que proveen servicios sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires indicó que el 47% de las organizaciones recibe financiamiento del gobierno municipal, provincial o nacional (Mitchell, 2007).

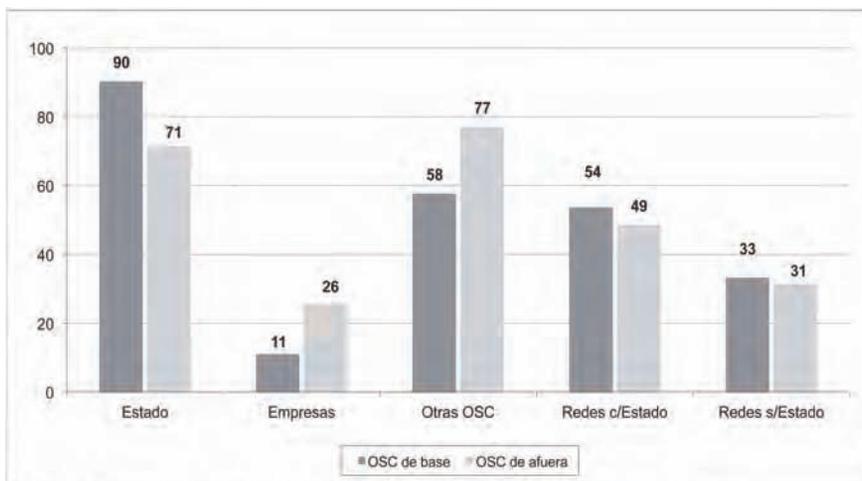
Las fuentes de recursos varían significativamente entre las OSC de base y las OSC con origen fuera de las villas. Si bien el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCABA) es la principal fuente de recursos de ambos grupos, las OSC de afuera tienen fuentes de recursos significativamente más diversificadas que las de base. Los programas de las OSC de afuera dependen relativamente más de las donaciones de personas, actividades de recaudación (como, colectas o rifas), aportes de entidades religiosas y donaciones de empresas. En cambio, solo una de cada ocho OSC de base obtiene recursos económicos de personas, una de cada diez realiza actividades de recaudación y cerca de una de cada veinte organizaciones recibe aportes de empresas.

La escasa diversidad en las fuentes de recursos de las organizaciones se presenta como un obstáculo para sus acciones. Tanto las OSC de base como las OSC de afuera nombraron la falta de recursos económicos como el principal obstáculo que enfrentan en el desarrollo de sus programas. Otros obstáculos que aparecen con menor frecuencia son: la falta de espacio físico (un problema para el 15% de los programas), la falta de articulación con el Estado (12%), la falta de compromiso o constancia de los beneficiarios (12%) y la falta de recursos humanos (10%).

3.3.13. Articulación con el Estado, empresas y otras organizaciones

Los vínculos entre las organizaciones y el Estado van más allá del financiamiento de programas. Siete de cada diez OSC de afuera y nueve de cada diez OSC de base se vincula con alguna entidad estatal para la gestión de sus actividades (Gráfico 3.11). Las de base generalmente llevan adelante programas estatales, como es el caso de los Centros de Primera Infancia o el programa de alfabetización para adultos PAEBYT, o reciben recursos estatales que cubren una amplia proporción de los recursos económicos necesarios, como es el caso de los comedores comunitarios. En cambio, las OSC de afuera generalmente acceden a recursos estatales a través de un proceso de presentación abierta de proyectos y los recursos obtenidos tienden a cubrir una proporción más limitada de las necesidades de la organización.

Gráfico 3.12
Porcentaje de OSC que se articula con... (en %)



Fuente: Relevamiento de las OSC de las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas, 2011. Programa de Desarrollo Humano y OSC, UCA.

Las entidades estatales con las que más se vinculan las OSC son el Ministerio de Desarrollo Social (62% de las OSC) y el Ministerio de Educación (12%) del GCABA y el Ministerio de Desarrollo Social (23%) y el Ministerio de Trabajo (6%) del Gobierno Nacional. Las entidades estatales locales con las que más se vinculan las OSC son los CeSAC.

Es notable el escaso grado de articulación entre las OSC y las empresas. Sólo una de cada diez OSC de base y una de cada cuatro OSC de afuera, se vincula con alguna empresa privada. El vínculo generalmente consiste en la recepción de donaciones. Los referentes de varias organizaciones mencionaron la gran dificultad en acceder a donaciones de empresas, particularmente cuando la organización no tiene personería jurídica.

Las organizaciones de las villas se articulan extensamente con otras organizaciones. Seis de cada diez OSC de base se articula con alguna otra organización para desarrollar sus actividades y para las OSC de afuera el número asciende a ocho de cada diez. Los referentes de las OSC de afuera frecuentemente comentaron que dependían de sus vínculos con las organizaciones locales para hacer pie en el barrio. Cerca de la mitad de las OSC participa en alguna red donde está presente el Estado y un tercio participa en alguna red de

organizaciones y el grado de participación en redes es prácticamente igual para las OSC de base que para las OSC de afuera.

3.4. Relación entre las OSC y el Estado

El análisis anterior deja en evidencia la estrecha vinculación entre las organizaciones de la sociedad civil que operan en las villas y el Estado. Si bien las organizaciones relevadas en el estudio cumplen con un criterio estricto de autonomía del Estado (es decir, no ser parte del Estado), la mayoría se relaciona con el Estado de alguna forma. Los distintos roles que asumen las OSC frente al Estado son múltiples. Actúan como socios, beneficiarios, asesores, clientes, competidores y demandantes ante el Estado. La sociedad civil claramente esta lejos de ser un “tercer sector” totalmente independiente del Estado.

La distinción que hace Kaldor (2003) entre distintas versiones del uso *contemporáneo* del término sociedad civil provee un punto de partida para analizar la relación sociedad civil-Estado en las villas. Tal como se describe en el Capítulo 1, además de la versión “neoliberal” de la sociedad civil, Kaldor identifica otra versión alternativa que denomina la versión “activista”.⁵⁶ Esta versión que surgió en los años setenta y ochenta simultáneamente en América Latina y el Este de Europa refiere a los distintos medios de expresión utilizados para crear espacios públicos autónomos bajo regímenes autoritarios. La conceptualización que emergió en América Latina fue influenciada por el trabajo de Gramsci y también por el ideal de concientizar y empoderar a los pobres, propio de la teología de la liberación. El enfoque central no fue cambiar el Estado sino cambiar la relación entre el Estado y la sociedad; crear instituciones independientes del Estado para desafiar el alcance del mismo. Los movimientos sociales (de derechos humanos, ambientales, mujeres, etc.) que surgieron en esta época son expresiones de esta versión de la sociedad civil.

Partiendo de una visión de la sociedad civil que abarca tanto la versión “activista” como la “neoliberal” a continuación se definirán

⁵⁶ Kaldor (2003) también describe una tercera versión “post-moderna” de la sociedad civil que refiere a las organizaciones tradicionales y neotradicionales basadas en parentesco y religión que ofrecen espacios de poder autónomos del Estado.

cuatro formas de relación entre el Estado y la sociedad civil: sustitución, coproducción, autonomía anidada y reclamo. En el Cuadro 3.7 se indica para cada forma de relación, por un lado, si la relación tiende a ser de socio con el Estado y, por otro lado, si la relación está relativamente más o menos enfocada en la transferencia de recursos desde el Estado hacia la sociedad civil. Luego, se presentarán ejemplos de cada una de estas formas de relación sobre la base de la información relevada en la Encuesta de OSC.

Cuadro 3.7
Formas de relación con el Estado

Formas de relacion	Socio con el Estado	Enfoque en la transferencia de recursos
Coproducción	+	+
Autonomía anidada (<i>embeddedness</i>)	+	-
Sustitución	-	-
Protesta y reclamo	-	+

+ indica mayor tendencia y - menor tendencia

La coproducción se refiere a la provisión de servicios sociales en forma conjunta entre el Estado y la sociedad civil. La división de trabajo entre ambos está basada en las ventajas comparativas de cada sector. Es una perspectiva que busca lograr la provisión de bienes y servicios públicos de la manera más eficiente posible, logrando así minimizar el tamaño del Estado. Generalmente las entidades estatales se encargan de diseñar y proveer recursos para los programas y las OSC gestionan los programas en el territorio. El vínculo tiende a estar centrado en la transferencia de recursos económicos desde el Estado hacia la sociedad civil. Aunque en este caso, el Estado y la sociedad civil actúan como socios en la provisión de los recursos públicos, no es necesariamente una relación entre pares. Existe el riesgo de que esta forma de relación genere competencia entre las organizaciones por los recursos estatales y de que las organizaciones pierdan su independencia sobre el diseño y modo de ejecución de sus programas.

La “autonomía anidada” (conocida en inglés como *embeddedness*) alude a las relaciones sinérgicas entre el Estado y la sociedad civil que están sustentadas en los vínculos de confianza y cooperación entre funcionarios estatales y ciudadanos. Evans (1997) afirma que esta forma de relación consiste esencialmente en la creación de

capital social entre personas de ambos sectores y, por lo tanto, está enraizada o anidada en la estructura de las relaciones personales en la sociedad. En algunos casos, estas relaciones llevan a la contratación de miembros de la comunidad para trabajar en agencias públicas y, en otros casos, referentes de las OSC actúan como asesores al gobierno en el diseño de políticas y programas públicos dirigidos a la comunidad. Al igual que en el caso de la coproducción, la sociedad civil mantiene una relación de socio con el Estado. No obstante, a diferencia de la coproducción, la relación no gira alrededor del empuje para acceder a recursos públicos y no tienden a desarrollar relaciones jerárquicas entre los actores. Es importante reconocer también que las relaciones personales y de confianza entre funcionarios estatales y ciudadanos a veces también puedan desvirtuarse en actos de corrupción (Evans, 1997).

La sustitución refiere al caso en el cual las OSC actúan independientemente del Estado para proveer bienes y servicios públicos y atender a necesidades locales. Es el caso más puro de provisión de bienes y servicios públicos por medio de la acción colectiva. La sociedad civil no mantiene una relación de socio con el Estado y tampoco se concentra en solicitar recursos económicos del Estado.

El rol de las OSC en el reclamo, demanda y protesta contra el Estado corresponde claramente a la visión “activista” de la sociedad civil de Kaldor (2003). Los movimientos sociales y organizaciones de defensa de derechos son los principales protagonistas de estas formas de acción ante el Estado y los métodos de protesta incluyen las manifestaciones y las ocupaciones de espacios públicos así como también la presentación de peticiones a autoridades estatales. Algunos reclamos enfatizan necesidades generales (acceso al trabajo) y otras necesidades individuales (puestos de trabajo, subsidios o recursos para las OSC),⁵⁷ pero generalmente el objetivo es acceder a recursos estatales. Este enfoque en la obtención de recursos públicos puede llevar al Estado a asumir una posición paternalista de benefactor y a las organizaciones sociales un rol de cliente o también puede dar lugar a la corrupción. Las organizaciones que realizan

⁵⁷ Durante los años noventa en la Argentina surgieron nuevos movimientos sociales, los más relevantes fueron los movimientos de desocupados (De Piero, 2001; Cerutti y Grimson, 2004). Roberts y Portes (2006) argumentan que los nuevos movimientos urbanos populares en América Latina destacan en forma creciente las necesidades locales por sobre las necesidades colectivas.

protestas y demandas ante el Estado generalmente no se consideran como socios.

3.5.1 Coproducción

La relación entre el Estado y la sociedad civil más frecuentemente observada en las villas es la relación de coproducción. Dentro de esta categoría el ejemplo más relevante son los comedores comunitarios. Ocho de cada diez comedores comunitarios que operan en las villas relevadas se articulan con el Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios del GCABA. Las OSC que participan en este programa reciben diariamente los alimentos necesarios para servir raciones de comida de acuerdo con un menú fijado por el programa. Las organizaciones clasificadas como “grupos comunitarios” también reciben un subsidio para voluntariado social y cada seis meses un subsidio de mantenimiento.⁵⁸ Las organizaciones aportan los recursos humanos, la sede local y el vínculo con los vecinos.

Otros ejemplos de complementariedad entre el Estado y las OSC en la provisión de servicios sociales son los programas de apoyo escolar y de alfabetización para adultos. En estos casos el Estado provee los maestros, los útiles y en algunos casos una merienda, y las OSC proveen el espacio físico y el contacto con la población local.

Es evidente que el Estado decide trabajar en forma conjunta con las OSC porque le facilita la entrada a los barrios marginados, simplifica la administración del programa y seguramente reduce el costo del programa. Aunque las organizaciones ven la relación con el Estado como algo necesario y compiten entre ellas para acceder a los recursos públicos, algunos referentes expresaron sentirse usados por el gobierno. Generalmente los referentes de las OSC gestionan estos programas sin recibir ninguna compensación ya que dependen únicamente de voluntarios. Un señor mayor que vive en la villa de Bajo Flores desde hace más de cuarenta años y maneja con su mujer un comedor comunitario expresó: *“Yo estoy desde las 6:30 de la mañana para que la gente coma al mediodía.”*

⁵⁸ Según la información provista por los referentes sociales, el subsidio de voluntariado social aporta alrededor de 200 pesos por mes para tres voluntarios por comedor.

Asimismo, varios referentes se quejaron de que el Estado provee lo mínimo para contener las demandas de las organizaciones, pero no avanza en la resolución de los problemas de fondo, como la falta de vivienda y de trabajo. Un miembro de un movimiento piquetero que maneja un comedor desde su casa en la villa de Barracas aseveró:

“El problema de las villas es un problema político. No hay voluntad política para resolver el problema. Mientras tanto, nos tiran migajas.”

Estas observaciones nos abren una serie de interrogantes acerca de cuál es la forma más eficiente y eficaz de brindar asistencia a personas en situación de riesgo social. Si el gobierno pudiera garantizar la alimentación de otra forma (por ejemplo, con un aumento en el valor de los subsidios directos como las tarjetas alimentarias), ¿podrían las organizaciones barriales concentrarse en la provisión de otros servicios, como actividades educativas o recreativas? ¿Deberían los comedores dirigir las raciones de comida a grupos de riesgo específicos como las personas en situación de calle? Al evaluar estas cuestiones es menester considerar cómo el hábito de alimentarse en los comedores comunitarios influye en la vida familiar y también en la creación de espacios de contención y sociabilidad para los miembros de la comunidad.

Por otra parte, la baja correlación entre los principales problemas que afectan a la población del barrio y las actividades que realizan las organizaciones nos llevan a preguntarnos si los mecanismos de entrega de servicios sociales basados en la coproducción generan intereses creados que luego limitan la capacidad del sector público de ajustar las políticas públicas cuando cambian los problemas y necesidades de la población?

Finalmente, otro cuestionamiento sobre la provisión de los servicios sociales a través de las OSC que surgió en las entrevistas con los referentes sociales es si la relación con el Estado termina por debilitar en vez de fortalecer la acción comunitaria. En tal sentido, varios referentes lamentaron que hoy en día las organizaciones se concentren en la provisión de servicios sociales en vez de en la concreción de acciones transformadoras.

3.4.2 Autonomía anidada

En casos de autonomía anidada, o *embeddedness*, no necesariamente existe una relación institucional entre las OSC y el Estado —como existe en el caso de coproducción— sino que lo esencial son los lazos de confianza y cooperación entre las personas que trabajan en cada sector. A continuación se describirán dos casos de la relación Estado-OSC que se asemejan al concepto de *embeddedness*: la relación entre los referentes de las OSC y trabajadores de salud estatales y la experiencia de desarrollo del Polo Educativo de Barracas.

Los CeSAC son las entidades estatales locales que más se articulan con las organizaciones que operan en las villas. Según la información relevada en la Encuesta de OSC, un total de 15 OSC de las dos villas se vinculan con algún CeSAC en la gestión de sus actividades. Los médicos de los CeSAC realizan capacitaciones en salud (en temas reproductivos, de adicciones, etc.), controles de talla y peso y vacunación en las sedes de las organizaciones. Los referentes de las OSC aprovechan sus vínculos con los médicos para coordinar turnos en los centros de salud, ayudan con el seguimiento de los tratamientos de salud y reciben en sus programas a personas derivadas por los médicos de los CeSAC.

Se identificó un caso donde los médicos del CeSAC N° 35 de la villa de Barracas se asociaron con una organización cercana al centro para brindar un servicio de entrega de alimentos y asistencia a niños y jóvenes en situación de calle. Aunque los médicos gestionaron obtener raciones de comida del GCABA, la actividad no forma parte de un programa estatal, sino que es una actividad realizada en forma coordinada entre funcionarios públicos y referentes de una organización barrial. Una referente de la organización que participa en esta acción describió de esta manera el vínculo con los médicos del CeSAC:

“Empezó con la gente del CeSAC que con el incentivo de los médicos y los promotores de salud empezaron a trabajar con chicos de la calle [...] Siempre estuvimos juntos trabajando. Ellos son del CeSAC 35 que usan este espacio, pero no es que se le cede el espacio nada más. Es un trabajo en conjunto. No es un programa de nuestra organización y tampoco del CeSAC.”

El vínculo estrecho entre trabajadores de salud y referentes de las OSC es particularmente relevante en el tema del tratamiento de las adicciones. En una jornada coordinada por el Hogar de Cristo, un centro barrial para el tratamiento de las adicciones de la Parroquia de Caacupé médicos de los hospitales públicos de la zona sur de la Ciudad destacaron como los referentes de las organizaciones actúan como puentes entre los habitantes de las villas y los hospitales y centros de salud públicos.⁵⁹ Los referentes de las OSC brindan apoyo al personal de salud pública de varias maneras. Capacitan a médicos en la problemática del consumo del paco, sus efectos y consecuencias y sobre cómo trabajar con personas con adicciones. Informan a los trabajadores de salud sobre los distintos problemas de salud en las villas y buscan activamente a personas enfermas (por ejemplo, de tuberculosis) y los derivan a los hospitales públicos. Acompañan a los adictos a los hospitales públicos y los ayudan a cumplir con sus tratamientos. Colaboran con el diseño de políticas públicas. Es evidente que esta relación de confianza y respeto mutuo entre personal de ambos sectores produce beneficios aún mayores que los derivados de la coproducción.

El proceso de desarrollo del Polo Educativo de Barracas aporta otro ejemplo de cómo la articulación entre funcionarios estatales y referentes de las OSC produce relaciones sinérgicas entre sectores. El Polo Educativo de Barracas es una institución educativa que nuclea escuelas de nivel inicial, primario, medio y secundario y un centro de formación profesional situada en un amplio predio de 2 hectáreas *dentro* de la villa 21-24 de Barracas.^{60 61} En las palabras de un referente estatal “*es el lugar donde el Estado hace pie en el barrio*”.

La idea original de crear polos educativos dentro de las zonas más postergadas y excluidas de la ciudad surgió del entonces Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires durante la crisis económica y social de principios de la década de 2000. La iniciativa fue apoyada por los referentes más fuertes de la villa 21-24: el pá-

⁵⁹ III Jornada sobre el “Desafío del Paco” realizada el 16 de noviembre de 2010, coordinada por el Hogar de Cristo de la Parroquia Ntra. Sra. de Caacupé.

⁶⁰ Algunas otras entidades estatales como el área de Fortalecimiento de Vínculos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires también hacen sede en el Polo.

⁶¹ Cerca de 2.500 niños, jóvenes y adultos asisten a las entidades del Polo Educativo.

rroco de la Parroquia de Caacupé y el principal referente de la organización Asociación Mutual Flor de Ceibo, con estrecha relación con la gestión del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Aunque hubo importantes diferencias ideológicas y tensión entre ellos, ambos apoyaban la construcción de escuelas dentro de la villa. Desde ese entonces y todavía hoy hay diferencias de opinión entre las organizaciones sobre la conveniencia de tener escuelas públicas dentro o fuera del barrio.

El Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires accedió a un terreno para construir el Polo Educativo dentro de la villa mediante el desarrollo de un proyecto donde la Mutual Flor de Ceibo cedió el predio en un comodato de cien años.⁶² Integrantes de la organización Vientos Limpios del Sur realizaron la limpieza del terreno, que había sido un basural, a cambio de subsidios estatales. Hacia mediados del 2004, solo funcionaban en el predio los grados 1° al 4° de la escuela primaria.

Un funcionario estatal, que en ese entonces fue enviado por el Ministerio de Educación a dirigir el nuevo centro de formación profesional en el Polo, describió la situación de esta manera:

“No teníamos nada. Había un galpón de la primaria y las últimas aulas container y se daban clases ahí...Es ahí que nosotros conocimos al (padre párroco) [...] Tuvimos que dar clases en las organizaciones. Dábamos las clases de cocina en la parroquia porque tenían gas.”

Con pocos recursos del Estado los funcionarios estatales organizaron los cursos de formación de oficios dentro de las sedes de distintas organizaciones barriales. Dependían del equipamiento de las organizaciones; el Estado solamente cubría los sueldos de los profesores. Se hacían cursos de computación en las organizaciones que contaban con computadores y cursos de panadería en las organizaciones que tenían gas y hornos. Armaban los cursos según las necesidades de la gente.

Fue a partir de las relaciones de cooperación y confianza entre los funcionarios estatales y referentes de la sociedad civil que se logró concretar el desarrollo de una institución educativa integral

⁶² En el año 1992, en el marco del Programa Arraigo, mediante el Decreto PEN N° 1.001/90 un sector de la villa había sido transferido a la Asociación Mutual Flor de Ceibo mediante un boleto de compraventa (Lic. Facundo Di Filippo, 2009).

en el barrio. El mismo funcionario público describió así el apoyo brindado por el párroco:

“Nos apoyó en todas las mociones para finalizar la construcción del Polo [...] Nos acompañó más de una vez al Ministerio de Educación de la Ciudad y pidió que no nos deje solo. Y siempre nos presentamos como un grupo estratégico entre la Iglesia y el Estado [...] Hoy que haya siete u ocho escuelas dentro del barrio de todos los niveles es fruto de una política concreta entre (el párroco) y el Polo Educativo.”

No obstante, cuando hay relaciones personales entre funcionarios públicos y ciudadanos también se abre lugar a casos de corrupción o de relaciones clientelares (Evans, 1997). La información relevada indica que hubo casos de corrupción en el desarrollo de este proyecto. Un funcionario estatal, por ejemplo, manifestó:

“Yo creo que la corrupción debe haber existido en la construcción del Polo. Son las escuelas más carras de la Ciudad de Buenos Aires.”

El caso del desarrollo del Polo Educativo de Barracas entonces muestra como los lazos de confianza que se generan entre funcionarios públicos y actores cívicos pueden llevar tanto a actos de corrupción como a la construcción de beneficios sinérgicos para ambos sectores.

3.4.3 Sustitución

Numerosos programas ofrecidos por las OSC de las villas surgen para cubrir las necesidades de los habitantes de las villas no atendidas por el Estado. Uno de los casos más ilustrativos son las guarderías y jardines maternos. El acceso a guarderías de calidad para los niños de las villas es esencial no sólo porque permite a las madres salir a trabajar, sino también porque asegura una alimentación saludable, estimulación y un espacio de contención adecuado para niños que sufren hacinamiento y déficit en la calidad de la vivienda.

No obstante, las guarderías son de los servicios sociales con mayores restricciones en satisfacer la demanda de los habitantes de las villas. El referente de una guardería que atiende a chicos de la villa 21-24-Zavaleta describe de esta manera la falta de provisión de espacios en guarderías:

“Porque los chicos en esa edad no tenían ni guardería ni jardín de infantes disponibles. La falta de jardines de infantes provocaba que los chicos estaban ociosos en casa, mal, muy mal porque estaban en una mala situación y necesitaban un espacio de contención. La falta de respuesta del Estado con respecto a la cantidad de chicos que había [...] hemos comprobado a través de las CGP, que están los jardines en cantidades suficientes para atender a toda la Capital Federal, pero están mal ubicados, mal distribuidos. Nosotros hemos pedido vacantes al CGP y nos han dado vacantes por ejemplo, en Villa Urquiza.”

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha tomado medidas para aumentar la oferta de guarderías a través de un programa que transforma organizaciones barriales en Centros de Primera Infancia (CPI). Estos centros proveen desayuno, almuerzo, merienda, seguimiento de salud y estimulación psicofísica a niños de 45 días a 4 años. Sin embargo, según la opinión de referentes entrevistados, aunque la calidad del servicio de los CPI es buena y el programa ha ayudado a aumentar el cupo en guarderías, la capacidad no alcanza todavía para satisfacer la demanda.⁶³

Las guarderías que han sido creadas como iniciativas propias de las organizaciones barriales han ayudado a incrementar la oferta en ambos barrios, pero el problema es la gran disparidad en la calidad del servicio brindado. Si se comparan dos guarderías que trabajan con los niños de la villa de Barracas, se observa que una cuenta con un total de 28 voluntarios para atender a 30 niños y otra cuenta con sólo 7 voluntarios para atender a 42 niños. El efecto en la calidad del servicio brindado parece evidente.

Otro caso de un programa de una OSC que surge ante la escasez de servicios públicos, es de una organización con origen fuera de las villas que unió fuerzas con una organización barrial para desarrollar un consultorio odontológico para atender a la enorme demanda desatendida por servicios odontológicos en la villa.⁶⁴ El hecho de que los centros de salud estatales del barrio deriven pa-

⁶³ Según nuestro relevamiento, los dos Centros de Primera Infancia que operan en la villa de Bajo Flores benefician a un total de 170 niños y los dos que operan en la de Barracas benefician a un total de 220 niños.

⁶⁴ Desde el año 2005 la Fundación TEMAS opera un consultorio odontológico en la sede del Centro comunitario Amor y Paz de la villa de Barracas. El consultorio realiza alrededor de 350 prestaciones por mes.

cientes a este consultorio da cuenta de la confianza y valoración de los profesionales médicos en los servicios brindados.

El problema que se manifiesta cuando las organizaciones reemplazan al Estado es que generalmente el alcance de la ayuda es muy restringido debido a la escasez de recursos. Por otra parte, en algunos casos –aunque claramente no todos– los encargados de los programas no cuentan con la capacitación o experiencia que se requiere para diseñar y gestionar un servicio de alta calidad.

La referente de un centro comunitario de la villa de Barracas opinó, por ejemplo, que las OSC surgen como respuesta a la falta de presencia del Estado en el barrio, pero que no tienen la capacidad o recursos para atender las necesidades insatisfechas de todos los habitantes del barrio. Luego agregó: *“Las organizaciones terminan apagando incendios pero la ayuda no alcanza.”*

3.4.4. Protesta y reclamo

Los movimientos sociales, organizaciones de derechos, uniones vecinales y demás organizaciones barriales juegan un papel clave como defensores de los intereses de los habitantes de las villas y, en particular, en el reclamo por el acceso a los bienes y servicios públicos. Casi la mitad de las organizaciones relevadas constataron haber participado durante los últimos dos años en alguna acción, demanda, protesta o reclamo ante el Estado.

Éstas incluyen la presentación de peticiones ante entidades públicas y también protestas, manifestaciones y ocupación de espacios públicos (como, cortes de calles u ocupación de terrenos). Por ejemplo, el referente de un comedor comunitario de Barracas vinculado con un movimiento social describió que, ante la falta de respuesta de las autoridades a su reclamo por puestos de trabajo para miembros de su cooperativa en proyectos de limpieza de las escuelas públicas, el movimiento había tomado el edificio del Ministerio de Educación del GCA-BA. Al final el Ministerio cedió al reclamo y asignó al movimiento varios puestos de trabajo, aunque no todos los que habían pedido. El referente la evaluó como una experiencia positiva porque había entusiasmado a las mujeres del barrio a seguir adelante con sus reclamos.

Los referentes de las OSC expresaron frecuentemente en las entrevistas que la protesta es su único recurso para lograr una respuesta del Estado. Una referente lo expresó así:

“Ayer hubo una corte de calle al pedido del tema de corte de luz ante la UGIS. Si no haces eso no vienen a arreglar. No te queda otra [...] Es la única forma que te brinda una respuesta. Cuando vos presionas de esa manera ellos vienen y dan una respuesta. Eso pasa siempre. A nosotros no nos queda otra solución.”⁶⁵

Los reclamos de las organizaciones sociales tienden a enfocarse en la obtención de recursos públicos. Según el relevamiento de OSC, en la mitad de las acciones de demanda o protesta la organización reclamaba acceder a recursos estatales para la gestión de sus actividades y en dos de cada diez acciones se buscaba acceder a puestos de trabajo o planes sociales para sus miembros. En ambos casos, los reclamos respondían a los intereses de las propias organizaciones y sus integrantes. Los restantes reclamos eran para acceder a servicios públicos para todos los habitantes de las villas o al menos de algún sector del barrio.

Las organizaciones representativas de las villas –la Junta Vecinal 21-24 de Barracas y el Cuerpo de Delegados de Bajo Flores– tienen un rol particular en la defensa de los derechos de los habitantes. No obstante, sobre la base de la información relevada en esta investigación, las mismas no tienen el peso y la legitimidad que les permiten negociar con fuerza ante los distintos niveles de gobierno. Esto deja a los habitantes en una posición de debilidad ante el Estado y, por lo tanto, con una menor capacidad de defender sus derechos.

Un miembro de la Junta Vecinal 21-24 explicó que la junta carece de poder en gran medida por la falta de participación de los vecinos en los procesos democráticos. En las elecciones de 2008 para elegir los miembros de la Junta Vecinal votaron menos del 15% de las 13.500 personas incluidas en el padrón electoral. Continuó:

“Por la falta de gimnasia democrática de la gente... hoy tres años después de las elecciones hay gente que no sabe que hubo elecciones o no saben quienes son los dirigentes.”

⁶⁵ Unión de Gestión e Intervención Social (UGIS) es la entidad estatal responsable para el subministro y mantenimiento de los servicios públicos en las villas de la Ciudad de Buenos Aires.

El mismo referente constata que otros obstáculos incluyen la falta de cohesión política de la propia junta y la falta de credibilidad institucional, y precisó:

“Es un obstáculo tremendo porque donde hay individuos que formamos parte de esto, que actuamos en forma aislada y en beneficio propio, tratando de llevar agua a su molino. Lo que hace es que se resquebraje el poder potencial que debería tener una institución política como esta. Otra es la falta de confianza de la propia ciudadanía hacia todo lo que significa lo institucional y la escasa voluntad del gobierno local de solucionar los problemas particulares.”

La información relevada en la Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil (véase Capítulo 4) confirma que el nivel de confianza de los vecinos en los delegados barriales es bajo. Sólo un 31% de las personas encuestadas de la villa de Bajo Flores tiene mucho o algo de confianza en los delegados barriales y en Barracas el porcentaje baja a un 23%. Esto se debe en parte a la falta de conocimiento de las organizaciones que representan a los vecinos. Una de cada cinco personas entrevistadas no pudo contestar la pregunta porque no conocían la organización.

La postura del Estado ante estas organizaciones determina su capacidad de posicionarse como interlocutor con las entidades estatales. A pesar de que existen leyes que exigen la participación de las organizaciones representativas de las villas en el diagnóstico y seguimiento de las políticas habitacionales que afectan a los vecinos, los delegados se quejan de la falta de reconocimiento y articulación con el Estado, lo cual limita la capacidad de negociación de los habitantes para avanzar en la urbanización de las villas.⁶⁶

En una entrevista con tres miembros del Cuerpo de Delegados (provisorio) de la villa de Bajo Flores, se aseveró que no se avanza en la urbanización de las villas debido a la falta de reconocimiento de las organizaciones representativas, la falta de cohesión entre sus miembros y los intereses creados de algunos funcionarios estatales

⁶⁶ La Ley 148 sancionada en 1998 por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires establece la creación de una Comisión de Coordinadora Participativa integrada por representantes del Ejecutivo, del Legislativo y de representantes elegidos mediante elecciones abiertas para hacer el diagnóstico y seguimiento de las políticas habitacionales en esos barrios.

y de personas que se lucran con el alquiler de viviendas y de emprendimientos delictivos en las villas. Uno de los delegados resume el problema de esta manera:

“Hay intereses creados desde las entidades estatales de seguir manejándose así. Con eso nos sigue destruyendo la urbanización porque hay intereses que han sido cooptado por esos punteros de la gestión...siguen ofreciendo vivienda, trabajo...con esas cosas como que compran voluntades.”

La delegación de las decisiones en unos pocos dirigentes barriales también facilita la cooptación política. La corrupción es un tema que surgió frecuentemente en las entrevistas con los referentes de las organizaciones y es importante tomarlo en cuenta a la hora de analizar los lazos entre funcionarios públicos y cualquier persona en posición de poder en el barrio. Un integrante del cuerpo de delegados de la villa de Bajo Flores precisó:

“Veían como una vaca lechera a todas las villas. Son adjudicaciones que cuestan millones de pesos. Hoy hay cooperativas que reciben un porcentaje y los funcionarios reciben otro porcentaje. Esto es un acuerdo entre ellos...las cooperativas de limpieza y en la construcción las viviendas.”

La situación señalada indica que cuando el enfoque de los reclamos está puesto en la obtención de recursos, se tiende a fracturar la cohesión interna de la comunidad y debilitar la acción colectiva.

Conclusiones

La información presentada en este capítulo ofrece un panorama general del alcance de las organizaciones de la sociedad civil en las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas, su ubicación territorial, rol como prestadores de servicios sociales, características de gestión y relación con el Estado.

Los datos recogidos a través de la Encuesta de las OSC evidencian una importante densidad del sector de la sociedad civil en las villas de la Ciudad de Buenos Aires que se contraponen con algunos diagnósticos sobre el encogimiento del sector organizacional en contextos urbanos de marginación. Varios estudios que analizan

el rol de las organizaciones sociales en la Argentina han destacado la presencia de profundas transformaciones en la densidad de la acción colectiva en los asentamientos precarios del Área Metropolitana de Buenos Aires durante los últimos treinta años. Auyero (2001) afirma que durante los años noventa, ante el aumento en la tasa de desempleo y el deterioro en las condiciones de vida, los habitantes de las villas no pudieron seguir dependiendo de las redes informales de supervivencia (que tuvieron mayor relevancia en la primera mitad de los años setenta y en los ochenta) y tuvieron que acudir en forma creciente a las Unidades Básicas del partido justicialista, reforzando de esta forma las prácticas clientelistas. Cerrutti y Grimson (2006) argumentan, en cambio, que hacia finales de los años noventa una combinación de factores (la falta de respuesta del Estado; cambios en las relaciones entre el aparato Justicialista, punteros políticos y la población; nuevos grupos espontáneos de ayuda mutua entre vecinos; el ascenso de los nuevos movimientos sociales) hizo que los barrios populares se transformaran en “verdaderas selvas organizacionales”.

Los relatos de las historias de las organizaciones que operan en las villas 1-11-14 y 21-24-Zavaleta relevadas en este estudio nos llevan a preguntarnos si los cambios en la sociedad civil entre estas distintas épocas representan, no tanto virajes radicales en la *densidad* organizativa dentro de los barrios populares, sino una *diversificación* en las OSC y en sus vínculos con otras organizaciones y con el Estado. En otras épocas, como describe Auyero, las Unidades Básicas del Partido Justicialista tuvieron mayor relevancia y, también, hay indicios de que las OSC mismas dependían en forma más directa de los recursos brindados por los partidos políticos. En la época más reciente, las OSC han creado nuevos vínculos y afiliaciones (con movimientos sociales y otras organizaciones de afuera de las villas) y la incursión de nuevas agrupaciones políticas, movimientos sociales y organizaciones con fines solidarios (las ONG) en estos territorios ha llevado a una ampliación en la variedad de organizaciones que conforman el sector. Por otra parte, la relación entre las OSC y el Estado se ha vuelto relativamente más institucionalizada que antes. En muchos casos, hoy en día las OSC actúan esencialmente como gestores de programas públicos en el territorio local.

Cabe destacar también el importante y creciente papel de la Iglesia Católica en las villas de la Ciudad de Buenos Aires durante los últimos veinte años. La fuerte presencia de la Iglesia en las

villas es el fruto tanto del compromiso y el esfuerzo de los “curas villeros” que llevan adelante los programas sociales de sus parroquias, como del apoyo directo que reciben del Arzobispado de la Ciudad de Buenos Aires.

El análisis de las actividades realizadas por las OSC revela que su función principal es la provisión de servicios asistenciales a los habitantes de las villas, siendo la alimentación el servicio más importante. Trabajan en forma conjunta con el sector público (de nivel local y nacional) para asegurar el acceso a una alimentación de mejor calidad, contribuyendo de esta manera a reducir la inseguridad alimentaria. Para las personas más marginadas –en situación de calle, adictos al paco, madres solteras con varios niños a cargo– el comedor es una necesidad que les permite acceder al menos a un plato de comida al día. Para otros es una estrategia de supervivencia, una ayuda concreta del Estado que les permite llegar a fin de mes.

Aunque el enfoque principal de las OSC está en la alimentación, las mismas dirigen en forma creciente su accionar en actividades de promoción que procuran ampliar las capacidades a largo plazo de la población. Se repite una y otra vez en las historias relatadas por los referentes que las organizaciones habían iniciado su trabajo con una olla popular o un comedor comunitario, pero que paulatinamente habían ido agregando otros servicios, empezando con apoyo escolar y actividades recreativas, y luego fueron sumando programas de alfabetización para adultos o talleres de oficios. Tal es así que, como se documenta en este capítulo, sólo 15 de las 97 organizaciones relevadas entregan únicamente raciones de alimentos.

Esta creciente diversificación en las actividades de las organizaciones sociales responde seguramente a los cambios en las necesidades de los habitantes de estos barrios. Las extremas necesidades alimentarias que sufrían las familias de bajos recursos durante los momentos de crisis económica y social han dado paso a otros problemas no menos severos como son las adicciones, la deserción escolar y la falta de proyectos de vida y oportunidades en el mercado laboral. Aunque el Estado haya introducido nuevos programas de promoción, que incluyen programas de primera infancia, apoyo escolar, alfabetización para adultos y capacitación en oficios, en algunos casos, la oferta no alcanza a satisfacer las necesidades existentes.

Si bien las OSC han introducido nuevos programas para satisfacer la demanda no atendida por el Estado –como es el caso de las guarderías o los programas de prevención y tratamiento de las adicciones–, la calidad de los programas es desigual y sus alcances son limitados. Las diferencias en la calidad de servicio brindado por las OSC está asociada con el grado de profesionalización y acceso a recursos. La distinción que se hace en el estudio entre las organizaciones con origen fuera de las villas y las creadas por sus residentes permite avanzar en el entendimiento de cómo el capital social contribuye a la ampliación de las capacidades colectivas. La cantidad de beneficiarios por persona rentada en los programas de las OSC de base triplica el valor en los de las OSC de afuera y asciende a una diferencia de cinco veces con respecto a la cantidad de profesionales que colaboran en los programas. Las OSC de afuera también acceden a fuentes de recursos más diversas (donaciones de personas y empresas y actividades de recaudación) mientras que las OSC de base dependen relativamente más de los recursos del Estado.

Estas diferencias en los recursos y vínculos de las OSC cobran aún mayor importancia cuando se considera que la relativamente menor densidad organizativa detectada en la villa de Bajo Flores está explicada enteramente por la escasa cantidad de organizaciones de afuera operando en esa villa. En este sentido nos preguntamos si las diferencias en el perfil de las OSC que operan en Bajo Flores dejan a sus habitantes todavía más aislados y marginados del resto de la ciudad.

Por otra parte, las OSC han estado en primer plano en la atención de otros problemas que son particularmente acuciantes, como es el caso de las adicciones. El Estado está muy lejos de desarrollar políticas y programas para tratar este problema que fue nombrado por seis de cada diez referentes de las OSC entre los principales problemas que afectan a la población del barrio. Los referentes de las OSC que trabajan con este tema han asumido un rol central en el desarrollo de programas para el tratamiento de personas con adicciones al paco y en mejorar la respuesta estatal mediante un trabajo coordinado con los profesionales de salud pública.

Si bien las organizaciones sociales que operan en las villas cumplen funciones como proveedores de servicios sociales y espacios de socialización, ambos barrios carecen de organizaciones representativas fuertes que actúan en representación de todos los veci-

nos. Según los propios miembros de las uniones vecinales, el poder de negociación de las organizaciones democráticas se ve debilitado por la falta de apoyo y participación de los vecinos, la baja cohesión interna de las organizaciones y los intereses creados entre funcionarios estatales y personas en posiciones de poder en las villas. Esto limita la capacidad de los vecinos de defender sus derechos ante el Estado.

Cuadro de Anexo 3.1
Directorio de las OSC de la villa de Bajo Flores

Nº	Nº Mapa	Nombre de la Organización	Tipo de Organización
1		Asamblea Coromayta	Organización política
2	113	Asociación Civil Centro de Primera Infancia Pamperito	Guardería/Jardín maternal
3	112	Asociación Civil Comisión Vecinal Acción solidaria	Centro comunitario
4	120	Asociación Civil Emanuel Fuerte	Educación
5	103	Asociación Civil Hay otra esperanza	Adicciones
6	106	Asociación Civil Mami	Centro comunitario
7		Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia	Investigación/promoción de derechos
8		Asociación Civil Red de Vecinos de Bajo Flores y Parque Chacabuco	Investigación/promoción de derechos
9	102	Asoc. Civil R. Wolsh Cultura y Com. Pop.: Radio Comun. FM Bajo Flores	Organización cultural
10	110	Asociación Civil Sol Naciente	Centro comunitario
11	114	Asociación de Mujeres, Organizamos y Redes (A.M.O.R)	Centro comunitario
12		Avanzar	Microcréditos/ Emprendimientos
13	121	Centro Comunitario Guqui	Adicciones
14	130	Centro Comunitario Mis Nietos	Comedor
15	116	Centro Comunitario Niños Felices	Centro comunitario
16	111	Club Social Deportivo Bajo Flores	Recreación/Deporte
17	135	Colonia Piedra Libre	Centro comunitario
18	134	Comedor El Portal de Belén (FPV)	Comedor
19	104	Comedor Mate cocido (Corriente Nacional Martín Fierro)	Centro comunitario
20	126	Comedor Ojitos Tiernos	Comedor
21	129	Comedor Santa Rita	Centro comunitario
22		Cuerpo de Delegados de la Villa 1-11-14	Unión vecinal
23	136	El Hogar de los Niños	Comedor
24	137	El Sapito Glo Glo	Comedor
25	119	Evita Vive	Comedor
26		Fundación Locos Bajitos	Educación
27		Fundación Universidad Católica Argentina	Educación
28	107	Gauchito Gil	Comedor
29	142	Iglesia Evangélica Coreana La Esperanza	Iglesia
30	147	Iglesia La Mansión - Iglesia Evangélica	Iglesia
31	105	La Chispa	Centro Comunitario
32	125	La Esperanza	Comedor
33	118	La Hormiguita Viajera- Centro de Primera Infancia	Jardín maternal
34	127	La Sonrisa del Bajo	Centro comunitario
35	138	Levantate y Anda	Centro comunitario
36	139	Los Ramones	Merendero
37	117	Monseñor Angelelli	Centro comunitario
38	131	Movimiento Evita (grupo local)	Centro comunitario
39	124	Movimiento Popular La Dignidad	Movimiento social

40	101	Parroquia Santa María Madre del Pueblo	Iglesia
	1	Capilla en la Radio	
	2	Capilla Itatí	
	3	Capilla San Antonio	
41	140	Rayito de Luz	Centro comunitario
42	141	Rinconcito de Esperanza	Comedor
43	109	Un Nuevo Comienzo	Comedor

Fuente: Directorio de las OSC de las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas. Programa de Desarrollo Humano y OSC, UCA.

Cuadro de Anexo 3.2 Directorio de las OSC de la villa de Barracas

Nº	Nº Mapa	Nombre de la Organización	Tipo de Organización
1	259	Agrupación La Cámpora	Organización política
2	255	Agrupación Sapucay	Educación
3	235	Alborotando esquinas	Promoción de derechos
4	207	Amor y Paz	Centro comunitario
5		Asociación Civil "Dale que crezca"	Guardería
6		Asociación Civil Observatorio Social	Investigación/promoción de derechos
7		Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia	Investigación/promoción de derechos
8	218	Asociación Fraternidad Sur	Organización cultural
9	217	Asociación Mutua Flor de Ceibo	Unión Vecinal
10	216	Ayúdame a Crecer	Centro Comunitario
11	214	Casa Cambalache	Centro comunitario
12	250	Casa Usina de Iguazú	Promoción de derechos
13	240	Casita Augusto Conte	Centro comunitario
14	253	Centro Cultural Evita	Centro comunitario
15	228	Circo Social del Sur	Organización cultural
16	222	Colectivo de Educación Popular-Palabras en colectivo	Educación
17	223	Color Esperanza	Comedor
18	233	Comedor Corazon Abierto	Comedor
19	234	Comedor Trini	Comedor
20	244	Comisión de Derechos Humanos	Investigación/promoción de derechos
21		Compadre del Horizonte	Comedor
22		Comunidad de San Egidio	Educación
23	243	Corazon Humilde de la Loma	Comedor
24	254	Don Segundo Sombra	Comedor
25	212	El Alfarero	Centro comunitario
26	229	Espacio Creativo Musical Villa 21-24	Organización cultural
27		Estrellita Roja	Comedor
28	224	Evita Zavaleta	Centro Comunitario
29		Frente Popular Dario Santillan	Organización política
30		Fundación Ciudad - Guardianes del Riachuelo	Investigación/promoción de derechos

31		Fundación Convivir	Adicciones
32		Fundación Locos Bajitos	Educación
33		Fundación paz por la no violencia familiar	Capacitación laboral
34	204	Fundación T.E.M.A.S.	Centro comunitario/Varios
35	208	Fundación Uniendo Caminos	Educación
36		Fundación Universidad Católica Argentina	Educación
37	225	Gracia y Gloria- Mi socorro Jesus	Adicciones
38	241	Granito de Arena	Comedor
39		Grupo de Mujeres	Violencia de género
40	261	Iglesia Evangélica	Iglesia
41	249	Iglesia Evangélica Alabanza y Oración	Iglesia
42	263	Iglesia Evangélica Asamblea de Dios	Iglesia
43	262	Iglesia Evangélica Cristo la Respuesta	Iglesia
44	264	Iglesia Evangélica Zavaleta	Iglesia
45	265	Iglesia Pentecostés	Iglesia
46		Instituto Nuestra Señora del Buen Consejo	Educación
47	232	Jardín Maternal Ping Pong	Guardería
48	258	Jorgito	Comedor
49	236	Josué	Comedor
50	227	Junta Vecinal Villa 21-24	Unión Vecinal
51	260	La Ilusión	Comedor
52	202	La Lecherita del Sur	Centro comunitario
53	261	La Poderosa	Organización política
54	257	Lo de Papa	Adicciones
55	203	Los Changuitos	Centro comunitario
56	209	Maná del Cielo	Centro comunitario
57		Movimiento Popular La Dignidad	Movimiento social
58	252	Osito Hormiguero	Jardín de infantes
59	201	Padre Daniel de la Sierra	Centro comunitario
60	211	Parroquia Nuestra Señora de Caacupé	Iglesia
		Sede parroquial Virgen de los Milagros	
	2	Sede parroquial Virgen de Luján	
	3	Parroquia del Sagrado Corazón	
	4	Casa Social (Grupo Familiares y Amigos/Grupo Autoayuda)	
		Centro San José Adolescentes	
		Centro Profesional Padre Daniel de la Sierra	
	7	Capilla Santa María (Lavardén)	
	8	Capilla Virgen Desatanutos (Zavaleta)	
	9	Capilla y Comedor Virgen de Itati (Barrio Asentamiento)	
	10	Capilla Jesus vive (Loma Alegre)	
	11	Centro Misionero Jesus Misericordioso	
	12	Capilla San Blas	
		Capilla Medalla Milagrosa (Barrio San Blas)	
	14	Capilla Centro Misionero tres rosas	
	15	Comedor Virgen de Lujan	

	16	Capilla San Juan	
	17	Capilla Caacupe	
	18	Hogares adolescentes	
	19	Comedor trencito de vida	
	20	Ermita Caacupe y Sagrado Corazon (manzana 8)	
	21	Ermita Los Parrientes	
	22	Ermita Virgen de Lourdes	
	23	Ermita San Cayetano (1)	
	24	La Familia	
	25	Ermita Virgen de Caacupe (1)	
	26	Plaza de Juegos Infantiles	
	27	Plaza y Hermita San Benito	
	28	Ermita Medalla Milagrosa (1)	
	29	Ermita Sagrado Corazón	
	30	Capilla San Expedito	
	31	Hogar de niños Belen	
	32	Ermita Virgen de Copacabana	
	33	Centro Misionera San Cayetano	
	34	Ermita San Pantaleon	
	35	Ermita Sagrado Corazón de la Loma	
	36	Hogar de Abuelos Virgen de Itatí	
	37	Ermita San José	
	38	Centro Misionero Virgen de Luján	
	39	Ermita Devino Niño	
	40	Colegio Secundario Caacupé	
	41	Hogar Ana Pilar Santana	
	42	Hogar de Abuelos Madre Teresa	
	43	Comedor de Abuelos	
	44	Centro Hurtado	
	45	Centro Juvenil Padre Daniel de la Sierra	
		Casa San José	
	47	Ermita San Cayetano (2)	
	48	Ermita Medalla Milagrosa (2)	
	49	Ermita Medalla Milagrosa (3)	
		Ermita Virgen de Caacupe (2)	
	51	Ermita Virgen de Caacupe (3)	
61	239	San Benito (Jaurechicos y Jaureabuelos)	Centro comunitario
62	231	Sol y Vida	Comedor
63	213	Vientos Limpios del Sur	Unión Vecinal
64	215	Zanahoria y Lechuguín	Comedor
65	210	Zavaleteros	Educación

Fuente: Directorio de las OSC de las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas. Programa de Desarrollo Humano y OSC, UCA.

Cuadro de Anexo 3.3
Directorio de entidades estatales de la villa 1-11-14 de Bajo Flores

Nº Mapa	Nombre de la Organización	Servicio Principal
1	CAF No. 3	Centro de Acción Familiar
2	CAF Simon Bolivar	Centro de Acción Familiar
3	Casa del Niño y Adolescente	Talleres educativos y culturales
4	Centro Educ. Primer Nivel No. 50 (Salvador Gallo)	Nivel inicial
5	Centro Infantil No. 4 DE 19	Nivel inicial
6	CeSAC No. 19	Salud
7	CeSAC No. 20	Salud
8	CeSAC No. 31	Salud
9	CeSAC No. 40	Salud
10	COOPA - Cooperativa de Producción y Aprendizaje	Capacitación en oficios
11	EMEN No. 3	Educación media
12	Escuela Infantil No. 6	Nivel inicial
13	Escuela Infantil San Lorenzo	Nivel inicial
14	Escuela No. 4	Escuela primaria
15	Escuela Primaria de Jornada Completa No. 23	Escuela primaria
16	Escuela Primaria No. 12 (niños y adultos)	Escuela primaria
17	Escuela Primaria No. 22	Escuela primaria
18	Jardín de Infantes Integral No. 01	Nivel inicial

Fuente: Directorio de las entidades estatales de las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas.

Programa de Desarrollo Humano y OSC, UCA.

Cuadro de Anexo 3.4
Directorio de entidades estatales de la villa 21-24-Zavaleta de Barracas

Nº Mapa	Nombre de la Organización	Servicio Principal
1	Casa del Niño y del Adolescente	Talleres educativos y culturales
2	CENP No.109 (primaria para mayores de 14 años) y Comedor comunitario	Primaria para adultos
3	Centro Educativo Nivel Secundario (CENS) No. 75	Secundaria para adultos
4	Centro de Formación Profesional No.9 (Polo Educativo Barracas)	Capacitación en oficios
5	Centro Materno Infantil (CEMAI) - CAF	Jardín maternal
6	CeSAC No. 35	Salud
7	CeSAC No. 8	Salud
8	CESAC No.1	Salud
9	CESAC No. 30	Salud
10	CIDAC (Centro de Extensión de la UBA)	Investigación/promoción de derechos
11	Escuela de Jornada Simple No. 11 "Rep. de Haití"	Primaria
12	Escuela Infantil Común No. 7 Padre Daniel de la Sierra	Nivel inicial
13	Escuela Infantil No. 12 (Polo Educativo Barracas)	Nivel inicial
14	Escuela Infantil No. 9	Nivel inicial
15	Escuela Jornada Simple No. 9	Escuela primaria

16	Escuela Media No. 5 (Polo Educativo Barracas)	Escuela media
17	Escuela Primaria Adultos No. 11 (funciona en la Parroquia de Caacupé)	Escuela primaria
18	Escuela Primaria Común No. 12 “Horacio Quiroga” (Polo educativo Barracas)	Escuela primaria
19	Escuela Primaria No. 10 “Dean Diego Estanislado de Zavaleta”	Escuela primaria
20	Escuela Técnica No. 14 Libertad	Escuela técnica
21	Fortalecimiento de vínculos- Ministerio de Desarrollo Social-GCABA	Fortalecimiento de vínculos
22	Jardín de Infantes Integral No.10	Nivel inicial

Fuente: Directorio de las entidades estatales de las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas. Programa de Desarrollo Humano y OSC, UCA.

Apéndice

RESPUESTAS ORGANIZACIONALES: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS REFERENTES BARRIALES

EMILSE RIVERO

Siguiendo el esquema general de caracterización de las villas de la Ciudad, en este apéndice se analizan las respuestas que ofrecen las organizaciones de la sociedad civil a los problemas que afectan a la población de ambos barrios. El interrogante que recorre este apartado es si el origen de las organizaciones y la composición de los recursos humanos que la integran (perfiles técnicos/ profesionales) inciden sobre la manera en que las OSC perciben los problemas y en el tipo de respuesta que brindan.

Se trabaja sobre un número limitado de OSC focalizando en aquellas que se desempeñan en las áreas de educación y salud y estableciendo algunas comparaciones entre las diversas perspectivas y modos de acción. Asimismo se analizan algunas ideas subyacentes que guían la ejecución de sus programas, las actividades que desarrollan y su impacto diferencial desde la visión de los destinatarios. Por último, se rescatan algunas experiencias cuyos resultados han sido exitosos y ofrecen respuestas innovadoras.

Del total de organizaciones entrevistadas se seleccionaron 13 distribuidas en ambas villas. Se toma en consideración la información recolectada a través de entrevistas a informantes clave pertenecientes a organizaciones sociales, comentarios *off the record* y observaciones directas en campo realizadas en el marco del relevamiento de las OSC de las villas 21-24 Zavaleta de Barracas y 1-11-14 de Bajo Flores.

Los datos obtenidos a partir del cuestionario utilizado para el relevamiento de las OSC permiten la realización de un estudio de caso de carácter instrumental. No es propósito en esta instancia de-

sarrollar una construcción teórica sino exponer algunas proposiciones empíricas que vayan más allá del caso particular. Este abordaje permite el estudio en profundidad de las OSC seleccionadas sin perder de vista su carácter unitario e identificar ciertos patrones en común con otras experiencias organizativas de análogas características. Los datos surgidos de los relatos a referentes nos permiten por un lado acceder a las diversas percepciones que existen con respecto a las necesidades que afectan a la población, y por otro, conocer las ideas que orientan el desarrollo de los programas. Consideramos que el estudio de estas experiencias concretas enriquece el conocimiento sobre la labor que efectúan las organizaciones en las zonas donde operan y potencia la mirada sobre el impacto de sus intervenciones.

1. Consideraciones preliminares

Desde la perspectiva de las organizaciones existen diversos enfoques respecto a los problemas que afectan a la población residente y sus posibles soluciones. De acuerdo a ello las OSC brindan múltiples respuestas que se cristalizan en los programas y las actividades que realizan. En las características que asumen los programas brindados por las OSC tendrá incidencia el origen de la organización, la composición de sus miembros, su afiliación y los recursos, vínculos o redes con los que cuenta. Respecto al origen de la organización se toma en consideración la distinción señalada entre las organizaciones creadas por miembros de la comunidad y las organizaciones desarrolladas por personas fuera de la comunidad. La composición de los miembros se analiza en virtud de la existencia de perfiles técnicos o profesionales dentro de las filas de la organización. Por último, para el concepto de afiliación se establece la distinción entre aquellas OSC que funcionan de forma autónoma y las que dependen de una organización más amplia tales como una agrupación política o la iglesia.

A continuación se analizarán las respuestas brindadas por las OSC seleccionadas, siguiendo los ejes anteriormente mencionados.

2. El impacto de la profesionalización

La existencia de perfiles especializados dentro de las organizaciones incide en el diseño de los programas y de las actividades que desarrollan, la gestión de sus recursos, el establecimiento de redes y el acceso a financiamiento tanto estatal como privado. Se ha señalado a la profesionalidad precaria como una de las causas de vulnerabilidad, siendo uno de los factores que “afectan la potencialidad del desarrollo de la institución y condicionan la probabilidad de cumplir con los objetivos básicos que justifican su razón de ser y su desempeño como tal”¹ (Suárez; *et al.*, 2001).

Las personas entrevistadas conciben la profesionalización como un aspecto positivo, ya que permite la optimización de los recursos y una clara definición de la misión y de los objetivos de la organización. En los casos analizados se observa la existencia de OSC que desde sus inicios están conformadas por profesionales y técnicos y otras que han decidido incorporarlos con el correr del tiempo. Los motivos que llevan a la incorporación de nuevos perfiles, en general, están determinados por el crecimiento de la organización mediante la puesta en marcha de una mayor cantidad de programas y actividades, la complejización de las tareas de gestión y administración, y/o los requerimientos de las fuentes de financiamiento. Tal es el caso de organizaciones de base que inicialmente se encargaban de manera informal del cuidado de los niños del barrio y que se fueron profesionalizando a partir de la contratación de maestras de nivel inicial y de personal especializado para el desarrollo de tareas administrativas al ser reconocidos como Centros de Primera Infancia (CPI) por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Desde la perspectiva de la profesionalización también encontramos proyectos asociativos que redefinen las actividades que realizan desde conceptos enmarcados en un mayor nivel de profesionalización. En este sentido, uno de los miembros fundadores de una OSC que trabaja hace más de diez años en la villa 21-24 Zavaleta de Barracas cuenta que las actividades de apoyo escolar que brindaba la organización fueron redefinidas como “apoyo pedagógico”, la nueva denominación intenta representar el enfoque

¹ CENOC- Proyecto Vulnerabilidad y fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil, septiembre de 2001.

que adquirieron las actividades a través de la puesta en marcha de un proceso de seguimiento personalizado de la evolución de los chicos mediante la incorporación de evaluaciones periódicas. Explica que hace dos años transformaron el apoyo escolar en un programa de apoyo pedagógico y para ello incorporaron a una psicopedagoga rentada. Hicieron este cambio porque se habían dado cuenta de que el apoyo escolar no tiene un impacto a largo plazo. Consideran que en la primaria, los chicos aprueban el grado aun cuando no han adquirido los conocimientos suficientes; recién cuando llegan al secundario la escuela empieza a ser más exigente y los chicos fracasan, no aprueban el año porque tienen muchas materias pendientes: “el secundario es el filtro”. En el apoyo pedagógico cada voluntario trabaja con uno o dos chicos y se realizan evaluaciones trimestrales.

Al igual que la experiencia relatada existen otras OSC que han redefinido a lo largo del tiempo sus actividades con el propósito de atender las necesidades de la población de forma más efectiva. La importancia de contar con el asesoramiento de personal especializado ha sido una constante en los relatos. Uno de los CPI que actualmente funciona en Bajo Flores surge con el fin de hacer frente a una situación de carencia atendiendo necesidades básicas tales como alimentación y atención de los niños del lugar. Este tipo de estrategia asociativa informal entre personas que se encontraban en las mismas condiciones de desventaja constituyó una respuesta a las deficiencias de los programas estatales. Uno de los miembros fundadores de la organización cuenta que ante la falta de servicios educativos estatales y dada la imposibilidad de enviar a sus hijos a jardines de nivel inicial privados, un grupo de vecinas se reunieron para cuidar a los niños y poder salir a trabajar; allí y mediante el aporte de los vecinos del barrio y comerciantes de la zona se les proveía de alimentación básica. De esta forma los integrantes de la población objetivo se volvieron voluntarios, tal es el caso de las madres cuidadoras. Las tareas eran realizadas indistintamente por todos los miembros de la organización con un mínimo nivel de planificación de las tareas, tratándose de una práctica autodidacta que tenía como fin brindar un apoyo afectivo sin fines pedagógicos.

A medida que la demanda creció, consiguieron ampliar el espacio para desarrollar las actividades y sumaron nuevos voluntarios. En la actualidad, esta organización social lleva a cabo un programa

profesional donde interviene un equipo conformado por asistentes sociales y psicopedagogas que apunta a fortalecer el vínculo familiar mediante el trabajo con los padres (charlas, juegos, etc.), particularmente con las madres adolescentes. Se observa en este sentido un cambio en el objetivo de las actividades y en el perfil de las personas que pueden llevarlo a cabo. Cuenta que en el presente:

“En el programa maternal se trabaja con las mamás de los chicos, hay un proyecto para trabajar con las familias que tienen chicos de 0 a 4 años. No tener un Jardín para dejar a los chicos sino que los papás tengan un tiempo para compartir. Hacer charlas porque son muchas madres adolescentes que a lo mejor traen a sus chicos para que los cuiden, no es la idea eso, sino darles ayuda u orientarlas para tramitar documentos, asesorarlas sobre la alimentación.”

El crecimiento de las actividades, las gestiones realizadas para ampliar el espacio físico, el aumento de los recursos materiales a través de subsidios del Estado permitió incorporar personal capacitado y potenciar el trabajo comunitario que desde años realizan en el barrio.

Otros de los CPI relevados es una organización originada por vecinos de la villa 21-24 Zavaleta que comenzó en el año 1994 brindando ayuda alimentaria y que paulatinamente fue ampliando sus actividades. Su referente menciona que la obtención de la personería jurídica posibilitó la realización de gestiones para obtener beneficios económicos y de esta forma lograron potenciar todo el trabajo que venían realizando en la villa. El camino recorrido por esta OSC implicó primero la visualización de otros problemas que afectaban al barrio, además de la asistencia alimentaria. Producto de ello surgió la necesidad por un lado, de realizar convenios con profesionales de instituciones prestigiosas para atender necesidades específicas de la población (atención a personas con discapacidad) y por otro, la necesidad de perfeccionamiento por parte de los mismos integrantes de la organización. Al respecto su referente relata:

“[...] comenzamos un camino diferente trabajando con personas con capacidades diferentes [...] formamos una asociación civil porque necesitábamos colchonetas. Eso nos impulsó a crear una Asociación Civil para llegar a otros beneficios. El mismo profesor de kinesiología nos asesoró, nos contó cómo podíamos trabajar, como podíamos hacer.”

En esta etapa fue sustancial el asesoramiento de personas con conocimientos y experiencia en la realización de trámites. En los testimonios se visualiza la importancia de establecer ciertos vínculos que permitan viabilizar las gestiones requeridas por el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para la obtención de recursos económicos.

En el otro extremo se encuentra el caso de un Jardín Maternal situado en el Barrio de Barracas. Su fundadora vive en la zona y en su hogar abrió tres salas para el cuidado de niños de 0 a 4 años. Es docente de nivel inicial y junto con un grupo de compañeras del profesorado decidió abrir este espacio para los niños que se quedan sin el cuidado de sus padres durante el día.

Si bien según sus palabras *“El primer objetivo es tener en condiciones y hacer el maternal con todas sus letras, lo que necesita el nene para estar cómodo y seguro. Tener gente más capacitada para el trabajo con niños”*. Este proceso se halla obstaculizado por la falta de recursos económicos. El Jardín se encuentra integrado por maestras de nivel maternal e inicial que trabajan *ad honorem* medio tiempo, ya que durante su jornada deben combinar este trabajo de carácter voluntario con otra labor rentada. Para compensar cuenta con madres cuidadoras a quienes su estadía en el Jardín les permite estar con sus hijos y desayunar, almorzar y merendar allí. Si bien cuenta con personería jurídica no han podido encontrar los mecanismos que les permitan acceder a recursos económicos para subsidiar este espacio. Su fundadora expresa:

“Nosotros hemos presentado notas y carpetas y cuando vamos a averiguar nos dicen que no están, ¿Cómo que no están? Si nosotros presentamos tal año tal fecha. Y decimos bueno, no vamos más, es política, no tengo a un amigo que hizo eso de meter la carpeta. Es feo (pero) es la realidad.”

Al igual que en esta experiencia, otros entrevistados hacen referencia a las dificultades para acceder al financiamiento estatal; en algunos casos asocian esto a la falta de contactos dentro de los organismos de gobierno. Asimismo, mencionan la “competencia” que existe entre las organizaciones sociales del barrio, consideran que algunas de ellas “concentran” los recursos que brinda el Estado obteniendo beneficios diferenciales a través de sus contactos políticos pensados desde el concepto de “amiguismo político”. Al respecto, uno de los entrevistados expresa:

“Yo no tengo aportes del Gobierno, no como otras organizaciones [...] En salud yo pido ayuda a la salita del barrio que venga cuando hay tema de vacuna y no han venido.”

Si bien algunas organizaciones que no han logrado acceder a subsidios mencionan la necesidad de poseer contactos dentro de las instituciones gubernamentales, el fracaso de sus gestiones se relaciona con la falta de ciertas competencias por parte de los referentes a la hora de acceder a información sobre requisitos, realizar trámites o solicitar asesoramiento técnico.

A partir de lo analizado se observa que los conocimientos adquiridos (formales e informales) por los miembros de las OSC sumados a los vínculos personales que han establecido en su trayectoria de vida, les permite comprender los problemas y encuadrar sus programas de manera diferenciada. La existencia de perfiles profesionales y técnicos dentro de las filas de las organizaciones sociales incidirá en la definición, conceptualización y el tipo que actividades que realizan.

3. La incidencia de la sociabilidad

Para abordar los problemas, los miembros de las OSC utilizan todos los saberes, vivencias y vínculos que poseen. Una de las entrevistadas forma parte de una organización comunitaria que se dedica a la prevención de adicciones; en su trayectoria educativa y profesional obtuvo conocimientos en el área de informática y se desempeñó en diferentes laboratorios clínicos. Menciona que en las charlas sobre prevención de adicciones o capacitación en salud pone en juego su formación, y manifiesta:

“Hacemos charlas de HIV, como tengo formación clínica hablo con los chicos de las enfermedades infectocontagiosas, los derivamos a la salita.”

La misma referente utiliza como estrategia en el trabajo con adictos la implementación de la técnica FODA² para identificar las fortalezas y debilidades de los adolescentes y jóvenes consumidores

² FODA: es una metodología de estudio que permite determinar las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas.

de paco, con el fin de que los chicos puedan visualizar otras posibles alternativas que les permitan desplegar mecanismos de subsistencias alternativos. Expresa:

“Nos dimos cuenta que hay muchos talentos adentro de la villa; entonces empezamos a implementar el FODA. Chicos que no tenían la primaria terminada o la secundaria, y empezaron a armar ciertos mecanismos para su vida en particular [...] Una persona sólo sabe robar desde los 14 años, le enseñan a hacer algo y encuentra otra puerta. Yo les decía ‘¿cuánto te deja vender una dosis de paco?, ¿Cuánto te deja de ganancia? ¿Tres pesos? ¿Si vendes otra cosa que no esté relacionado con la droga? Con la droga vas preso si te agarran y si vendes otra cosa no tenés que estar escapándote de la policía’. ¿Qué hacemos? Me preguntaban. Ahí tenemos que buscar un equivalente, ahí empezamos a aplicar FODA y ver cuáles son las fortalezas que tenemos y cuáles son las debilidades, cuales son las amenazas. Y así los hacemos pensar que arriesgaban sus vidas por nada”.

Dada las características de su afección, esta población necesita establecer los lazos con los otros e ir recomponiendo sus vínculos con el entorno. A través de este relato se visualiza la importancia de la sociabilidad, del mantenimiento de lazos primarios y del acompañamiento social en el tratamiento de las adicciones.

“Los chicos que viven en la calle en general tienen cortada la red de vínculos familiares [...] Ellos están en la calle mucho tiempo consumiendo y se les pasa el tiempo y están perdidos en tiempo y espacio [...], tratamos que no terminen de despegar el vínculo con la gente porque ellos se van metiendo en un mundo que es el del paco”.

Como se observa en relatos anteriores, los vínculos o relaciones que establecen los miembros de las OSC son utilizados para conseguir los recursos que permitan dar respuesta a las necesidades de la población de manera inmediata u otorgarles una mayor efectividad a las acciones que se realizan, en un largo plazo.

Muchas OSC fueron iniciadas por vecinos que en situación de extrema necesidad se organizaron para atender los problemas de alimentación y cuidado de los niños. Estos casos muestran la importancia que adquieren en los inicios los vínculos con parientes, vecinos y amigos para el desarrollo de las actividades. Según Espinoza (1996),

los lazos familiares fuertes y lazos intensos entre vecinos permiten sobrellevar situaciones de crisis económica y crisis laboral.

A continuación se rescata la experiencia inicial de dos organizaciones situadas en el Barrio de Barracas y en Bajo Flores que, dada su trayectoria, fueron reconocidas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires como Centros de Primera Infancia. El referente del CPI de Barracas recuerda:

“En ese momento éramos 4 mujeres; después se sumaron otras compañeras en 1996 [...] Todos teníamos un poco y poníamos un poco en una olla común y compartíamos. Nosotros lo que hacíamos era ir al mercado central buscábamos verduras que no usaban los puesteros, carne; reciclábamos cosas y con eso hacíamos una olla popular para todos [...] Era una época difícil. Nos juntábamos mujeres del barrio para afrontar la crisis del momento que estábamos pasando”.

La experiencia en Bajo Flores fue similar; el entrevistado expresa:

“Nos juntamos porque nos encontramos buscando colegios para nuestros hijos, porque nos habían traído en diciembre y este barrio se había hecho sin escuelas, sin salitas, sin jardines, sin nada. Y teníamos que dejar a los chicos para ir a trabajar, había muchas mamás solas. Entonces algo teníamos que hacer nos juntamos un grupo de mujeres de distintos lados y formamos tipo jardincitos para ir cuidando a los nenes y empezamos en mi casa con 15 chiquitos. Y este lugar donde estamos ahora era el obrador del barrio Illía, era el lugar donde se cambiaban los obreros, donde se guardaban las herramientas, había quedado como un tinglado largo, todo esto era campo. Habían armado un polideportivo. En ese momento yo estaba con mi marido (ahora estamos separados) y él era el presidente del polideportivo, como un club que habían armado. Al ver que no teníamos lugar en mi casa porque es chiquita y yo tenía 5 hijos pedimos permiso acá, con una notita pidiendo permiso y me dieron acá un lugar”.

En estos ejemplos se manifiesta la efectividad de formas de sociabilidad donde los lazos entre vecinos, parientes, etc., en similares condiciones de desempleo y pobreza posibilitan la formación de ciertas redes de contención que permiten encontrar algún tipo de respuesta inmediata. En el caso del Jardín Maternal situado en Barracas estas redes siguen siendo aún imprescindibles para la continuidad de sus programas. Las actividades se desarrollan gracias

a la ayuda voluntaria y a las donaciones de personas cercanas: las madres cuidadoras son vecinas del barrio, un comerciante de la zona provee alimentos no perecederos y el marido de la entrevistada aporta los alimentos frescos tales como carnes y verduras. Al respecto, la entrevistada cuenta:

“Con unas compañeras docentes decidimos hacer este espacio [...] también integra la Asociación Civil el dueño del comercio que dona galletitas, fideos [...] Acá lo chicos no comen carne, no comen todos los días carne. Por ejemplo mi marido cobró ayer y compramos pollo”.

Cuando hacemos referencia a las formas de sociabilidad tomamos en consideración formas que no sólo tienen lugar a través de relaciones primarias sino también aquellas que se establecen a través de lazos en distintas áreas de actividad social, por tanto contempla las de tipo burocrático-mercantiles.³ En el capítulo 4 se vuelve al tema cuando se presentan los resultados empíricos sobre la sociabilidad de los habitantes de las villas, tanto en las relaciones interpersonales como en la participación institucional.

En los siguientes relatos se expresa el establecimiento del segundo tipo de lazos mencionados:

“La organización da cena en Operativo Frío [...] Cuando conseguimos las viandas que sobran de algunos comedores, [...] accedemos a las donaciones 108 del Gobierno del Operativo Frío, que las camionetas reparten viandas. Vasos térmicos con caldos, queso, paté, galletitas, agua caliente, Si sobran de algunos centros”.

“Los sábados y domingos no entregamos porque no accedemos a las donaciones 108 del Gobierno del Operativo Frío, que las camionetas reparten viandas [...] Somos sub-centro del Gobierno de la Ciudad con prevención de adicciones”.

“Conseguimos muestras médicas. A los chicos les salen herpes labial por los cañitos. Nosotros conseguimos los tópicos (cremas) para que no se expanda”.

La red de contactos que estableció uno de sus referentes a través del trabajo realizado en la villa y de su experiencia laboral pre-

³ Véase Murmis y Feldman (2002).

via, le permitió acceder de manera informal a los recursos del Gobierno de la Ciudad y de laboratorios y hospitales. Por un lado, las viandas sobrantes del Operativo Frío del Gobierno de la Ciudad; y por otro, productos farmacológicos que posibilitan subsanar algunos efectos primarios del consumo de drogas.

4. La percepción de los problemas

Algunos entrevistados consideran que ser parte de la comunidad tiene un doble efecto, por un lado, permite un mayor conocimiento de las necesidades de la población mediante la convivencia cotidiana; pero por otro lado, una mayor probabilidad de naturalizar los fenómenos, y una pérdida de objetividad.

Una de las fundadoras de una OSC que opera en Barracas, es pastora y trabaja con la población de jóvenes y adultos adictos al “paco” que viven en situación de calle. Tanto ella como su marido viven afuera del barrio y consideran que esto es una ventaja en cuanto al enfoque que le dan a esta problemática y las estrategias de resolución. Expresa:

“Como ONG tenemos una ventaja muy grande. Como no vivimos ahí, no naturalizamos nada. El que vive ahí, empieza a naturalizar, creo que es un punto elemental, para que nosotros podamos mantenernos fresquitos como una lechuga”.

Desde su perspectiva “ser una organización de afuera” les permite además de desarrollar una mirada más objetiva, trabajar con una mayor independencia, no estar atados a compromisos con ciertos grupos que viven dentro de la villa (grupos narcos o político-partidarios) y en caso de “conflicto de intereses” estar menos expuestos a represalias. Refiriéndose a la identificación de casos de vulneración de derechos de los niños menciona:

“Cuando decimos esto es ‘violación de derechos’. No tenemos conflictos e intereses como pastores. No tenemos compromiso, desde el derecho ley 114,⁴ la diferencia es grande”.

⁴ Es la ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes sancionada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el año 1998.

Desde la perspectiva de la entrevistada ser de afuera constituye una cuestión fundamental que distingue a las organizaciones con origen adentro versus afuera de la villa. Siendo una ventaja para estas últimas dado que en algunos casos los efectos de los problemas del barrio pueden ser visualizados por las organizaciones de base de manera reducida o prácticamente invisibilizada.

5. Las dimensiones subyacentes

A través de los relatos, comentarios y observaciones se observa la existencia de dimensiones subyacentes que recorren los problemas que afectan a la población de estos barrios y que han sido mencionados por las personas entrevistadas, concretamente: el estigma⁵ y la discriminación social⁶. Uno de los entrevistados menciona:

“El problema se centra en uno básico que es la exclusión y falta de integración de los ciudadanos de las villas. Cuando lo ves específicamente esta barrera se ve a través de la forma, por eso uno de trabajos que hacemos fuerte es la urbanización de la villa. La falta de integración-urbanización es uno de los problemas graves porque eso genera inseguridad, eso genera ámbitos propicios para la generación de drogas. Creemos que la (no) integración urbana es un problema clave con todo lo que eso conlleva de servicios públicos y demás.”

Para hacer frente a esta problemática en Barracas una OSC trabaja con el fin:

⁵ Se entiende por estigma la situación del individuo inhabilitado para una plena aceptación social (I. Goffman 1986).

⁶ “A la desigualdad frente a los servicios que brinda la ciudad se suma el estigma, la desconfianza, el prejuicio. La villa se inicia en la ilegalidad, está ubicada en zonas de invasión [...]. La villa es ilegal, auto gestada y a lo largo de los años la ciudad la ignora, la trata como un cuerpo extraño, la excluye de la trama de los servicios y sistemas expertos (cloacas, recolección de basura, seguridad) Sobre los habitantes de la villa pesa la sospecha de ser delincuentes, agresivos, ladrones y efectivamente la gente tiene miedo miedo aunque no siempre atribuye a los villeros las amenazas que sienten pesar sobre ellos en la vida cotidiana” (Margulis et al., 1999: 25).

“Que la cultura villera no sea algo peyorativo [...] darle identidad propia. Revalorizar las raíces de aquellos pertenecientes a otros países.”

Además, la falta de constancia y permanencia (compromiso) a mediano o largo plazo de aquellas personas que brindan servicios dentro de la villa desde las organizaciones sociales (en calidad de voluntarios) y desde las entidades estatales (asistentes sociales, maestros, etc.) profundizan la sensación de abandono permanente por parte de sus habitantes. En la villa existe un fenómeno de “aislamiento social” producto de un déficit en el intercambio hacia fuera de la villa.

Al respecto se menciona:

“La falta de continuidad es un problema del barrio, de los adultos [...] la salita por ejemplo no se encuentra abierta todos los días, no el tiempo que debería. Asimismo las maestras vienen tres meses y luego se van. La asistente social va tres meses y después se va. Hay un sentimiento de abandono. Abandono por la sociedad misma. Los que vivimos en una villa, no se pueden usar los recursos. Los profesores, llueva o truene, tienen que ir igual, hay responsabilidad.”

6. Breve descripción de los casos seleccionados

- Caso I. Es una OSC de la villa 21-24 Zavaleta que trabaja en el área de educación a través de la oferta de un servicio de Jardín Maternal e Infantes para niños que van desde los 45 días a los 4 años de edad. Fue creada por personas que viven en el barrio. Opera de forma autónoma, o sea sin afiliación a ninguna entidad religiosa o agrupación política.
- Caso II. Está situada en la villa 1-11-14 de Bajo Flores. Trabaja en el área de educación; brinda servicio de Jardín Maternal e Infantes para los niños que van desde los 45 días a los 4 años de edad. Fue creada por personas que viven en barrio. Fue nombrado Centro de Primera Infancia del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Caso III. Opera en la villa 21-24 Zavaleta. Trabaja en el área de Educación a través de la puesta en marcha de un programa de apoyo pedagógico. Fue gestionada por personas que no habitan el barrio. Opera de manera autónoma.

- Caso IV. Se encuentra situada en el barrio de Bajo Flores. Es un Centro Comunitario que trabaja en el área de educación para adultos. Fue creada por habitantes del barrio. Opera de manera autónoma.
- Caso V. Trabaja en la villa 21-24 Zavaleta en el área de educación, específicamente desarrollando un programa de alfabetización para adultos. Fue creada por personas que no viven en el barrio. Opera de manera autónoma.
- Caso VI. Trabaja con los habitantes de la villa 21-24 Zavaleta y con otros habitantes de la zona sur. Desarrolla, entre otros, un programa educativo enfocado en la población de adultos. Fue creada por personas que no viven en la villa. La OSC forma parte de una organización política.
- Caso VII. Se encuentra situada en la villa 21-24 Zavaleta. Trabaja tanto con los residentes de este barrio, como con los de Bajo Flores, que opera en Red con organizaciones de otras villas de la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense. Es una organización cultural que desarrolla programas de Educación Artística no formal. Fue creada por habitantes de Barracas. No posee afiliación con ninguna entidad religiosa ni organización política.
- Caso VIII. Opera en la villa 21-24 Zavaleta. Trabaja sobre la temática de la promoción de los derechos. Llevan a cabo un programa de Bachillerato Popular. Fue creada por residentes de la villa. Opera de forma autónoma.
- Caso IX. Está situada en la villa 21-24 Zavaleta. Es un Centro Comunitario que trabaja sobre el área de educación y salud. Fue originado por personas del barrio. Fue nombrado Centro de Primera Infancia por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Caso X.: Trabaja en ambos barrios con la temática de promoción de derechos. Desarrollan acciones destinadas a asegurar el cumplimiento de derechos tanto en educación como en salud. Fue creada por personas que habitan fuera del barrio. Opera de manera autónoma.
- Caso XI. Se encuentra situada en la villa 1-11-14 de Bajo Flores. Trabaja en el área de salud, específicamente en lo que respecta a tratamiento de adicciones. Fue creada por los habitantes del barrio. Opera de manera autónoma.
- Caso XII: Desarrolla sus programas en la villa 21-24 Zavaleta. Trabaja sobre la promoción de derechos a la salud realizando

talleres de información y concientización destinados a la población de mujeres adolescentes y jóvenes; además se encargan de la gestión de turnos ante los servicios estatales para atención e internación médica. Fue creada por personas que no viven en el barrio. Opera de manera autónoma.

- Caso XIII. Se encuentra situada en la villa 21-24 Zavaleta. Trabaja sobre el área de salud, específicamente sobre la temática de prevención de adicciones. Fue creada por personas que no viven en el barrio. Posee afiliación con la Iglesia Evangélica.

7. Breve reseña de algunas experiencias “exitosas”

La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) inicia su trabajo en el año 2005. Es una organización dedicada a la defensa de los derechos de los sectores más vulnerables. Desarrolla sus programas en las villas de Barracas y Bajo Flores además de otros lugares de la Ciudad de Buenos Aires. Parte de identificar los espacios donde se vulneran los derechos y donde el acceso a la justicia, a los servicios públicos, a los derechos básicos de salud, educación y vivienda se presta de un modo desigual al resto de la ciudad. Trabaja en conjunto con otras asociaciones y vecinos/as para incidir en las políticas públicas con el fin de que los habitantes de las villas de emergencia tengan acceso a bienes y servicios básicos en igualdad de condiciones.

Lo de Papa es una organización de la sociedad civil que inicia su trabajo en el año 2007. Trabaja en la villa 21-24 Zavaleta con la población de jóvenes adictos que viven en situación de calle. Comenzaron su labor con el recorrido de las calles del barrio llevando viandas de comida e invitándolos a participar de las actividades: clases de guitarra, de cocina, charlas sobre enfermedades infectocontagiosas, y murga, entre otros. Sus referentes son pastores evangélicos, comenzaron a desarrollar la técnica FODA con el fin de que los propios chicos puedan identificar y trabajar sobre sus propias fortalezas y debilidades con el fin de poder encontrar otros mecanismos de subsistencia. En la actualidad son sub-centro del Gobierno de la Ciudad en la prevención de adicciones y reconocidos como promotores de derechos de los niños por el trabajo que realizan en la villa.

La Hormiguita Viajera es una organización que inicia su labor en el año 1990. Se encuentra ubicada en el barrio Illia de Bajo Flores. Trabaja con la población de la zona, Barrio Rivadavia I y II, Barrio Juan XXIII y la villa 1-11-14. Comenzó su labor debido a la falta de Jardines de Infantes en la zona donde las madres pudieran dejar a sus hijos para salir a trabajar. Paulatinamente lograron ampliar el espacio físico y desarrollar diversas actividades. Además del Programa de Jardín de Infantes, brindan asistencia alimentaria, escuela primaria para adultos, actividades de apoyo escolar y recreativas. Cuentan para mejora de sus programas educativos con un equipo de profesionales (asistente social, psicopedagogo). Dada su trayectoria y el impacto de su trabajo en la población, hace dos años Gobierno de la Ciudad Buenos Aires la nombró Centro de Primera Infancia, lo cual le permitió fortalecer el trabajo comunitario que desarrollan en el barrio.

Capítulo 4

SOCIABILIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL EN LAS VILLAS DE BAJO FLORES Y DE BARRACAS¹

SILVIA LÉPORE

Introducción

Los habitantes de las villas de Buenos Aires son centro de atención y servicio de diferentes OSC (véanse los alcances del concepto en la Sección 3.1) y de diversos programas sociales del Estado. Por las características estructurales que presentan estos espacios segregados, por el rápido crecimiento demográfico que han tenido en los últimos años y por la persistencia de los déficits en la calidad de vida de sus habitantes, nos proponemos ampliar el conocimiento sobre sus problemas y necesidades más acuciantes, acerca de sus formas de relacionamiento social y del nivel de integración hacia adentro del barrio y con el resto de la ciudad.

El vecindario urbano tiene un rol importante en los mecanismos de reproducción de las desigualdades sociales, de la pobreza y de la exclusión que por lo general no son estudiados y que inciden en la probabilidad que tienen las personas de acumular recursos (Kaztman, 1999). Por ende, la fortaleza de las redes sociales y los vínculos de participación se encuentra relacionada con bloqueos o barreras que surgen de las características mismas del barrio. El capital social de un vecindario consiste en los recursos instalados en la estructura que relaciona a sus miembros y cuya movilización facilita el logro de metas individuales y colectivas (Kaztman, 2000).

¹ Se agradece la colaboración de Daniela Leis, quien tuvo a su cargo la redacción de los aspectos cualitativos de la sección 4.3.1.

Si bien para una parte de la literatura, barrio y vecindario son dos realidades que se visualizan como conceptos sinónimos, otros autores tienden a diferenciarlos o a encontrar un concepto contenido o incluido en el otro, subsumiendo el concepto de barrio en el de vecindario o viceversa.

En este trabajo se concibe a cada una de las villas estudiadas como un barrio, dentro de los cuales hay varios vecindarios. Ésta es la significación compartida con las personas consultadas en ambas villas y que residen allí –sacerdotes y referentes de las OSC locales– o que van a trabajar cotidianamente –maestros, profesores, médicos y referentes de las OSC externas–.

Cuando se establecen relaciones grupales en el barrio, cobra importancia la participación en la vida de la comunidad, ya sea a través de grupos informales u organizaciones de la sociedad civil y la vida pública. En la medida que estas relaciones sean numerosas el “nosotros” colectivo será fuerte y la participación de los habitantes crecerá. Esto tiene más importancia cuando se trata de poblaciones formadas en gran parte por inmigrantes extranjeros, como quedó evidenciado en el análisis de la composición demográfica de las villas presentado en el capítulo 2.

Esto nos lleva a introducir el concepto cohesión social. Cuando la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) hace referencia al mismo, lo define como

la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan. Este concepto [...] permite evitar sesgos excesivamente funcionalistas en términos de mera adaptación a una estructura sistémica, ampliando la visión hacia lo que Alain Touraine llama “la dimensión del actor”. Por ello se privilegia un enfoque demoscópico de las percepciones y valoraciones de la ciudadanía que reflejan su grado de confianza, adhesión y respaldo a un sistema político y un ordenamiento socioeconómico (CEPAL, 2007:19).

Ceteris paribus las percepciones y opiniones de los habitantes de las villas son analizadas en esta investigación para desentrañar la vida social del barrio y sus condiciones de vida.

Para ello se decidió diseñar y aplicar un cuestionario *ad hoc* considerando que era la mejor forma de responder a las inquietudes planteadas. Se quería conocer a las familias que viven en las villas

y para ello se decidió entrevistar a uno de sus integrantes centrales que más conoce sobre los demás miembros del hogar: las mujeres jefas o parejas del jefe. A ellas se agregaron algunos jefes varones sin cónyuge que respondieron por sí y sus hijos. Así surgió la “Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil” (ECVyOSC) que se aplicó a una muestra representativa de hogares familiares de las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas.

Para el desarrollo de este capítulo se han seleccionado los indicadores de la encuesta que se refieren a las interacciones sociales de la población de las villas, la cohesión social que se desprende de las estructuras sociales vigentes y la vinculación de las familias con las OSC. El primer gran interrogante que pretende responderse aquí es en qué medida la oferta de bienes y servicios provistos por las OSC se adecua a las necesidades de la población estudiada. Visto desde la perspectiva del sujeto se responderá, por un lado, cuáles son las preocupaciones, problemas y necesidades de las familias de ambas villas; y por el otro, cuál es la apreciación que manifiestan los actores sobre los satisfactores recibidos, ya sean del Estado o de las OSC que actúan en esos espacios, incorporando al análisis los diferenciales por condición migratoria.

La segunda inquietud se refiere al alcance de la oferta de bienes y servicios provistos por las OSC en las dos villas. En este aspecto, el nivel de conocimiento que tienen las personas –en general y según su origen migratorio– acerca de las organizaciones servirá para reconocer la visibilidad de las mismas entre la población estudiada; mientras que el nivel de cobertura de las prestaciones permitirá conocer su incidencia –evaluada, en este caso, del lado de la demanda ya que el lado de la oferta fue ampliamente presentado en el capítulo anterior–.

La tercera cuestión es acerca del entramado de relaciones sociales que caracteriza a estos dos barrios urbanos segregados socialmente. Las OSC que están actuando en los barrios se han incorporado a una estructura de relaciones sociales que ha condicionado su forma de funcionar pero que, a su vez, ha sido modificada con sus intervenciones. Entonces nos preguntamos: ¿las OSC encuentran en las villas una estructura social propicia para sus acciones? ¿En qué medida la población de las villas de Bajo Flores y Barracas participa de las OSC y de otras agrupaciones del barrio? ¿Qué tipo de relaciones interpersonales son más frecuentes entre los habitan-

tes? ¿Qué nivel de confianza tienen en las instituciones? ¿Y en las personas?

Para conocer la estructura social en ambas villas se han incorporado indicadores subjetivos que promueven u obstaculizan la integración social. En este sentido se describirán los sentimientos de pertenencia y desapego al barrio; los conflictos o enfrentamientos que existen en el interior de los mismos según sus habitantes en general y para cada grupo de migrantes en particular; la existencia de sentimientos de prejuicio hacia las personas de diferente origen étnico que componen estas poblaciones y las acciones de discriminación que sufren los residentes villeros por el solo hecho de vivir en la villa.

Este capítulo comprende tres secciones y las conclusiones. En la primera sección se presentan los aspectos teóricos relativos a la sociabilidad e integración social y el conjunto de indicadores seleccionados. En la segunda se describe el diseño de la “Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil”, las consideraciones técnicas y el proceso del relevamiento realizado en campo. La tercera sección, “Sociabilidad e integración social”, está dividida en cuatro acápite con los hallazgos de la investigación. El primero trata sobre las condiciones sociales de vida de las familias, el conocimiento y relación con las OSC y el modo de resolución de sus problemas; el segundo sobre la sociabilidad; el tercero se refiere a diversos aspectos objetivos y subjetivos como la antigüedad de la residencia en el barrio, la participación en actividades conjuntas para su mejoramiento, las motivaciones para vivir allí o desear irse; y el último trata sobre la existencia de conflictos intrabarriales, prejuicios étnicos y discriminación.

Los resultados de la investigación permitirán reconocer si el ambiente social es proclive o no para el desarrollo del barrio, indicando la posibilidad de que se refuercen los lazos sociales entre los habitantes y se fortalezca el capital social mediante la participación en agrupaciones u organizaciones que traspasen los límites residenciales que los segregan. Asimismo, se otorga un papel preponderante a los componentes subjetivos de la cohesión social, algunos como la confianza en instituciones que refieren tanto a organizaciones que tienen presencia y actividad barrial y como a otras que trascienden esos límites y hacen de “puente” para la inclusión de los residentes en el espacio más amplio de la ciudad.

4.1. Consideraciones conceptuales

Louis Wirth en su clásica obra sobre *El urbanismo como modo de vida* publicada en 1938 manifiesta que el tamaño de la concentración urbana es el que determina el tipo de relaciones más o menos personales entre la gente; afirmando luego que estas relaciones personales son las que caracterizan “inherentemente una vecindad” (Wirth, 1968). El barrio, por su parte, aunque también posee relaciones primarias e informales, de ninguna manera se reduce a ellas, ya que es una unidad colectiva “consciente”, de un nivel mayor que la unidad vecinal, con una “personalidad” propia dentro de la ciudad, con límites definidos, con un nombre –que no poseen los vecindarios– y con una “cierta autonomía”. Está constituido por una pluralidad de unidades vecinales y su diferencia es más bien cualitativa, basada en el grado en que se diferencia de otros barrios. Para que pueda hablarse de un barrio es necesario un grado de frecuencia, de proximidad a ciertos lugares, donde se encuentran los equipamientos urbanos, dentro de ciertos límites y en forma distintiva del resto de la ciudad, como condiciones de un comportamiento que se sintetiza en el no ir más allá del mundo del peatón. Siguiendo a Ariel Gravano (2005), sostenemos que la organización del espacio constitutivo del barrio se relaciona estrechamente con los hábitos de consumo, pero que los equipamientos y el consumo si bien son condiciones de la existencia de un barrio deben converger con un cierto grado de cohesión y conciencia colectiva. El barrio sirve de esta manera para reforzar lazos de participación cívico-vecinal. La valorización de lo barrial-local, preconcebido como comunitario, es referenciada en el tipo de relaciones interpersonales “cara a cara” de la vecindad.

Si bien las influencias del contexto barrial se dan por el contenido de las relaciones sociales y redes de amistad deben agregarse, según Katzman, otros dos elementos centrales de ese capital comunitario: la “eficiencia normativa” y la “composición social” del vecindario. La eficiencia normativa implica la existencia de expectativas recíprocas entre los miembros de una comunidad, que regulan y controlan las conductas que podrían poner en riesgo la convivencia civilizada. El resultado es confianza entre los vecinos y sentimientos de seguridad con respecto a la integridad física y a la propiedad. Por su parte, la composición social del vecindario puede ser una fuente importante de oportunidades para

que los hogares mejoren su situación de bienestar ya que se refiere a la probabilidad de que existan espacios adonde se relacionen personas de distintas clases sociales, con diferente propiedad de activos, por lo tanto las que tienen menos se pueden beneficiar de las que más tienen. Así, la composición social del barrio definirá una porción importante de la estructura de oportunidades que tendrán los hogares de menores recursos para incorporar activos como conseguir trabajo, información sobre servicios u obtención de bienes (Kaztman, 1999). En los barrios estudiados este es el papel que tienen los sacerdotes, los maestros, los médicos y las organizaciones con sede afuera de las villas pero que tienen una representación local.

También como parte de la sociabilidad, interesan para este estudio los entramados sociales que las personas forman entre sí porque promueven la existencia y formación del sentido de pertenencia e integración al barrio.

La formación del “nosotros” barrial supone una identidad de gustos e intereses compartidos, que se siente amenazada cuando hay un “otro” que representa una amenaza para la estructura social de la villa. “El ‘otro’ es condición normal de la convivencia social y base de toda identidad colectiva, pero varía la distancia que nos separa del ‘otro’, el grado de ‘otredad’, de extrañeza y también la carga afectiva y la actitud apreciativa con que nos relacionamos con la ‘otredad social’ en general y con determinados ‘otros’ en particular” (Margulis *et al.*, 1999:140).

En el contexto de este informe la formación de un “nosotros” remite al concepto de cohesión social que implica el grado de consenso de los miembros de un grupo social sobre la percepción de pertenencia a una situación común,² los lazos que se establecen entre ellos y la relación con las instituciones. En este sentido se presentarán indicadores de los vínculos entre la población de las villas y las OSC, de la sociabilidad –horizontal y vertical– y la integración social del barrio –sentimientos de apego, prejuicios sobre grupos étnicos, discriminación percibida por pertenecer al barrio y existencia de conflictos internos.

² Este concepto encuentra su origen en la “solidaridad orgánica” de Emile Durkheim, que refiere a la combinación de los lazos sociales entre las personas y las instituciones, sumado al sentido de pertenencia y dependencia respecto de la sociedad concreta en que se vive.

Siguiendo al PNUD, se entiende por sociabilidad la constitución y activación de vínculos cotidianos entre las personas que “se sustentan en el reconocimiento mutuo como participantes de una comunidad de saberes, identidades e intereses” (1998:136). La misma se organiza en torno a redes y vínculos más o menos estables que suponen cierta reciprocidad y confianza mutua, están regulados y dotados de significados con un grado importante de permanencia. Esto es lo que permite que el “nosotros” colectivo tenga estabilidad en el tiempo.

La sociabilidad se despliega en dos ámbitos: el de las relaciones de las personas con las instituciones –vertical– y el de las relaciones cotidianas entre las personas individuales –horizontal–. Esta natural necesidad y capacidad de relacionarse caracteriza a todos los individuos, sin embargo, no todos logran manifestarla por igual.

La sociabilidad horizontal es interpersonal, se establece entre pares, pudiendo formar redes como un entramado de relaciones diádicas. Son relaciones de tipo primario, “cara-a-cara”, que se caracterizan por su mayor cotidianeidad, se manifiesta cotidianamente en una pluralidad de vínculos emocionales y afectivos que las personas tienen con respecto a la familia y los amigos, en compartir tiempo y actividades con vecinos, compañeros de trabajo, estudio, deportes, etc., aunque estas relaciones no siempre impliquen intimidad. En este tipo de relaciones existen varias clases de vínculos de acuerdo a la sustancia relacional o contenido de la relación social.³

La sociabilidad vertical se refiere a relaciones que se establecen, generalmente, entre las personas y las instituciones o sus representantes, y que suelen ser frecuentes. En ellas existe un doble vínculo: la representación a través de la cual los individuos son reconocidos por las instituciones y, la participación mediante la cual las personas adhieren a los proyectos de las instituciones dándoles legitimidad y fortaleciendo la vida institucional.

Clasificar de esta manera los recursos de sociabilidad nos permite estudiar simultáneamente las interacciones o fenómenos de

³ Esta sustancia que “fluye” entre las unidades de la relación es la materialidad sociológica de la interrelación. Se trata de los distintos tipos de comportamiento que se dan entre los individuos, en la medida que tienen a otro como destinatario o cuyo efecto recae en él directa o indirectamente, y que son de interés para este estudio.

rango “micro” (sociabilidad horizontal) y las estructuras de nivel “intermedio” en las que las interacciones se hallan inmersas, incluidas las instituciones (sociabilidad vertical).

En la sociabilidad horizontal se distinguen varios tipos de vínculos: las relaciones de apoyo emocional que permiten hacer frente al dolor, compartir la intimidad, los momentos felices y evitar la soledad (Sluzki, 1998; Fromm, 1999; Enríquez Rosas, 2000). Pueden considerarse una manifestación de solidaridad afectiva. Esta capacidad de desarrollar vínculos de apoyo emocional se da cuando hay intimidad entre las personas y no sólo contactos habituales. Otra clase de vínculos es la ayuda instrumental, son relaciones que responden al tipo de solidaridad funcional porque tienen, básicamente, un componente de utilidad y sirven a las personas para satisfacer una necesidad, como la ayuda para construir o mejorar la vivienda, o solucionar un problema.

Luego se consideran las relaciones de intercambio de información sobre oportunidades de trabajo, modo de acceder a un beneficio social o consejos en general; dentro de las redes también fluyen relaciones de ayuda material que se manifiestan en el intercambio de bienes como dinero, comida, útiles escolares o ropa y las de apoyo en servicios que son acciones concretas como cuidar enfermos, llevar chicos de otros padres al colegio o ayudar a alguien en las tareas domésticas. Estos mecanismos si bien tienen un significado afectivo son también una manifestación de solidaridad funcional porque coadyuvan a las tareas de la vida cotidiana o ayudan en situaciones de emergencia.

Con respecto a la sociabilidad vertical, algunos autores señalan que el recurso de afiliación a grupos u organizaciones es parte del capital social que las personas pueden usar para obtener sus propios fines, aunque no son sólo para beneficio propio sino que pueden ser acciones altruistas. Estos grupos son espacios de socialización que permiten acceso a contactos e informaciones útiles –que no se tendrían si no se participara en ellos– antes que de acciones de reciprocidad. Sin embargo, son generadores de confianza entre las personas y por ello “la densidad de la vida asociativa puede ser un importante potencial para el desarrollo humano, pero a condición de que se fomenten los valores democráticos y cívicos internos y la responsabilidad y búsqueda del bien común” (PNUD, 2001:103).

En el doble vínculo que se establece en la sociabilidad vertical no puede dirimirse cuál es más importante, si el vínculo de

representación que las instituciones ofrecen a las personas o la participación que éstas dan a las instituciones. No hay una sin la otra y si falla alguna se produce, ciertamente, un debilitamiento institucional.

4.2. La Encuesta a las familias

4.2.1. Diseño

La “Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil” (ECVyOSC) tiene como fin relevar información que permita ampliar el conocimiento empírico acerca de la calidad de vida de las familias que habitan en las villas de la Ciudad de Buenos Aires, estudiando la satisfacción de sus necesidades por medio de la oferta de bienes y servicios provista por el sector público, el mercado y las organizaciones de la sociedad civil. En especial, se busca recolectar información de interés sobre la relación que tienen las actividades de estas organizaciones con las condiciones sociales de vida de la población en los barrios incluidos en el estudio. Específicamente, la encuesta permite medir indicadores sobre:

- Riesgo específico en la satisfacción de las necesidades
- Acceso y calidad del acceso a los satisfactores de las necesidades
- Identificación de problemas en la relación con los satisfactores
- Conformidad con la satisfacción de las necesidades
- Acceso a asistencia social a través de OSC y organismos del estado

La encuesta indaga aspectos objetivos y subjetivos de las condiciones de vida y el vínculo de las familias con las OSC en doce dimensiones de análisis: Características demográficas, Migración internacional, Vivienda y hábitat, Conectividad y accesibilidad, Seguridad, Salud, Alimentación, Educación, Actividades laborales y productivas, Situación económica del hogar, Integración social, Vida familiar y religiosa. Cada dimensión se divide operacionalmente en subdimensiones, para las que se elaboraron indicadores con

relación a las condiciones de vida y al vínculo con OSC (véase el Cuadro A1 al final del capítulo).

En el cuestionario se incorpora una grilla de hogar, con el fin de recolectar información objetiva sobre indicadores estructurales acerca de cada uno de los miembros de los hogares familiares encuestados. A saber: características demográficas, situación migratoria, de salud, educacional, laboral y asistencial.

El diseño del cuestionario fue realizado luego de los procesos de revisión de una serie de cuestionarios sobre condiciones y niveles de vida, tanto nacionales como internacionales.⁴ Asimismo, se estudiaron cuestionarios específicos para aplicación en villas.⁵ Una vez elaborado un cuestionario básico, sus contenidos fueron consultados con los párrocos y sacerdotes de las villas de Bajo Flores y Barracas. Luego fueron probados y ajustados en reiteradas aplicaciones piloto efectuadas con la finalidad de lograr formulaciones claras para los encuestados.

En esta primera onda de aplicación de la encuesta, el relevamiento se llevó a cabo en las villas de Bajo Flores y Barracas, cuya población representa el 36% de la población total en Villas de la Ciudad de Buenos Aires de acuerdo al último Censo Nacional de Población (Censo 2010).

⁴ Se tuvieron en cuenta los cuestionarios del Censo Nacional de Población y Viviendas 2010 (INDEC), la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC), la Encuesta Anual de Hogares (EAH-DGEyC CABA), la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) y la Encuesta de Desarrollo Social (EDS) –ambas del SIEMPRO–, Encuesta de la Deuda Social Argentina (UCA), Encuesta CASEN (Chile), Encuesta Latinoamericana De Cohesión Social (ELCOS-PUC, IFHC y CIEPLAN), la Demographic and Health Survey (DHS), los cuestionarios elaborados por el OPHI para la medición de las dimensiones faltantes del bienestar (Missing dimensions, OPHI), la Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales 2002 (ECMI-INDEC), Encuesta Anual de Jornaleros Agrícolas 2008-2009 (México).

⁵ La Encuesta de Sociointegración aplicada por la UBA en la Villa 21-24 y el Censo de las Villas 31 y 31 bis (DGEyC-CABA), preguntas obtenidas de Barrios Informales (Cravino, 2008).

Cuadro 4.1.
Población total en villas y villas seleccionadas.

	Población	%
Población en Villas	163,587	100
Subpoblación seleccionada	58,661	36
Villa de Bajo Flores	25,973	16
Villa de Barracas	32,688	20
21-24	29,782	18
Zavaleta	2,906	2

Fuente: Datos provisionales del Censo Nacional de Población 2010, INDEC.

La encuesta se aplicó durante los meses de junio y julio de 2011 a una muestra de 420 hogares familiares residentes en las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas. Para la selección de los casos se implementó un diseño muestral probabilístico en dos etapas. Este procedimiento permitió obtener información con un error estándar aproximado menor al $\pm 5\%$ y un nivel de confianza de 95%.

En la primera etapa cada una de las villas fue sectorizada en 6 áreas de viviendas definidas geográficamente (véanse Mapa 1 y Mapa 2 en el Anexo). Estas áreas operaron como unidades primarias de muestreo (UPM). La selección de UPM fue autoponderada a fin de asegurar la cobertura territorial, es decir, no se realizó la selección de una submuestra de áreas sino que todas fueron relevadas.

En una segunda etapa se seleccionaron hogares familiares de cada áreas según cuotas definidas a partir de la jefatura de los mismos. Las cuotas fueron determinadas a partir del estudio de la distribución de las poblaciones que viven en las villas de la Ciudad de Buenos Aires, empleando la Encuesta Anual de Hogares 2009 de la DGEyC. Las cuotas definidas son: CUOTA 1 - Hogares Familiares Con Núcleo Completo; CUOTA 2 - Hogares familiares con núcleo incompleto de jefatura femenina; CUOTA 3 - Hogares familiares con núcleo incompleto de jefatura masculina.

Adicionalmente, en las cuotas se controlaron tres características sociodemográficas de los encuestados:

- Sexo: en este aspecto se priorizó a las mujeres jefas de hogar o cónyuges del jefe masculino en los hogares familiares de núcleo completo. En el caso de la Cuota 3, los encuestados son jefes masculinos porque son hogares familiares de núcleo incompleto.

- Edad: se definieron dos grupos, el primero abarcó jefes o cónyuges de hasta 39 años y el segundo jefes o cónyuges de 40 años o más. La edad de corte fue seleccionada empíricamente en función de la edad de los jefes de hogar o cónyuges de hogares familiares que habitan en las villas de la Ciudad de Buenos Aires, empleando la Encuesta Anual de Hogares 2009 de la Dirección General de Estadísticas del Gobierno de la Ciudad
- Nivel educativo: se distinguió si las personas tenían estudios secundarios completos o menos.

Cuadro 4.2.
Distribución de la población en Villas – CBA (EAH-2009).
Distribución porcentual y cuotas resultantes

		Grupos de edad			Total	Grupos de edad			Total	Total
		Menos de 40 años	40 años o más			Menos de 40 años	40 años o más			
Jefa mujer o cónyuge del jefe	Secundario incompleto	9.540	7.831	17.371	31,1	25,5	56,6	65	56	121
	Secundario completo	4.255	857	5.112	13,9	2,8	16,7	30	6	36
	Total	13.795	8.688	22.483	45	28,3	73,3	95	62	157
Jefe mujer sin cónyuge	Secundario incompleto	1.614	3.290	4.904	5,3	10,7	16	10	20	30
	Secundario completo	823	514	1.337	2,7	1,7	4,4	6	6	12
	Total	2.437	3.804	6.241	7,9	12,4	20,4	16	26	42
Jefe varón sin cónyuge	Secundario incompleto	251	1.432	1.683	0,8	4,7	5,5	3	6	9
	Secundario completo	194	63	257	0,6	0,2	0,8	4	4	8
	Total	445	1.495	1.940	1,5	4,9	6,3	7	10	17
Total	Secundario incompleto	11.405	12.553	23.958	37,2	40,9	78,1	78	86	164
	Secundario completo	5.272	1.434	6.706	17,2	4,7	21,9	36	10	46
	Total	16.677	13.987	30.664	54,4	45,6	100	118	98	216

Fuente: Elaboración del Programa Desarrollo Humano y OSC, UCA.

4.2.2. Relevamiento

El trabajo de campo fue protagonizado activamente por estudiantes avanzados de grado de la UCA, quienes tuvieron la oportunidad de aplicar el instrumento con la guía y supervisión de del responsable del relevamiento que es parte del equipo de investigación. Los alumnos tuvieron una experiencia doblemente enriquecedora al mantener una relación “cara a cara” con los actores en su lugar de residencia. En primer lugar, aprender a escuchar personas que en general están estigmatizadas por su sola condición de ser pobres o por vivir en una villa y a reconocer al “otro” –ajeno, alejado y diferente– como la voz principal de este estudio, que luego sería interpretada decodificando sus verbalizaciones y volviendo a codificarlas para comprender su significado desde nuestra posición de científicos sociales. A medida que avanzaba el trabajo y se reiteraban las visitas, los alumnos se fueron dejando interpelar por esa realidad diferente.

En segundo lugar, los enriqueció la práctica académica que fue el otro objetivo de esta tarea de “estudiantes-encuestadores”, se los capacitó en la técnica de encuestas desde su elaboración y diseño hasta su aplicación. Fueron necesarias varias reuniones de trabajo en grupos no superiores a 6 miembros, para recibir las devoluciones después de las primeras experiencias de campo, no sólo para revisar la calidad de las entrevistas realizadas sino para reflexionar grupalmente sobre las vivencias que resultaban de las sucesivas visitas a ambos barrios.

Es sabido que el acceso a las villas de la ciudad no es fácil y tampoco es sencilla la circulación en su interior por una razón de seguridad personal. Por lo tanto, nuestro ingreso fue garantizado y el trabajo posible gracias a la participación y compromiso de los párrocos y sacerdotes de ambas villas que nos “abrieron las puertas” de los barrios y nos permitieron contactarnos directamente con los vecinos. La confianza que depositan en ellos los habitantes de las villas fue trasladada a nuestras personas y a nuestro trabajo –sin desmerecer la que pueda haberse granjeado cada uno por mérito individual–.

Hubo un tercer elemento en este trabajo de campo que surgió durante el proceso mismo del relevamiento. Después de cuatro semanas de ir a los barrios se consideró la conveniencia y posibilidad de convocar a algunos referentes de organizaciones sociales para hacer las encuestas y para que nos presentaran otras personas que pudieran hacerlo. El resultado fue muy bueno en dos sentidos: completar la muestra en los lugares más alejados y de difícil acceso

para quienes no vivimos en la villa y capacitar como encuestadores a personas que pueden lograr con esa habilidad un trabajo remunerado. Esto cobra un valor importante dado que aún los encuestadores oficiales y de investigaciones universitarias en general, sólo transitan por las calles asfaltadas pero no ingresan en los “pasillos internos” donde está la mayoría de las viviendas. Por lo tanto, las personas que fueron capacitadas por este proyecto tienen una enorme ventaja al poder recorrer el barrio en el cual residen.

Se capacitaron 7 personas en Bajo Flores y 12 en Barracas que se sumaron al equipo de encuestadores. Las horas de capacitación y supervisión en estos casos debieron ser reforzadas ya que algunas personas no tenían ninguna familiaridad con estos instrumentos, ello explica en parte la dificultad para que se cumpliera con los tiempos previstos, con las consignas dadas y con las cuotas de zona, sexo, edad y nivel educativo asignadas.

El relevamiento fue complejo pero exitoso. Requirió una dedicación sin límite horario de parte del responsable del trabajo de campo porque fue necesario coordinar la disponibilidad horaria de los alumnos con la de los sacerdotes y de las familias. También la de los encuestadores locales y los sacerdotes porque la supervisión se realizó *in situ* y también gran parte de la corrección de los cuestionarios hubo que realizarla con los encuestadores presentes para que comprendieran bien la tarea. Todo esto dentro de un horario limitado a las horas más seguras –no muy temprano a la mañana y hasta que hubiera luz natural–, aunque varias veces se extendió hasta más tarde porque las reuniones de corrección fueron largas.

4.2.3. Validación externa de los resultados

Luego de la elaboración de la matriz de datos correspondiente, se realizó la validación externa de los resultados del relevamiento. Éstos fueron contrastados con la información proveniente de la Encuesta Anual de Hogares de la DGEyC para el año 2009, que se aplica de manera representativa en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Los resultados de ambas fuentes demostraron altos niveles de compatibilidad.

En el Anexo se exhibe el procedimiento de validación externa de resultados mediante la presentación de las distribuciones de variables seleccionadas.

4.3. Sociabilidad e integración social

Previo a la presentación de los resultados es conveniente tener en cuenta la composición migratoria de la población encuestada, ya que en el análisis de algunos indicadores se incorporará la diferenciación por condición migratoria. Tal como puede observarse en el Cuadro 4.3 sólo 2 de cada 10 personas encuestadas nacieron en la Ciudad de Buenos Aires –algunas en la misma villa–, una proporción algo más elevada son migrantes internos cuyo origen son distintas provincias argentinas (27%) y más de la mitad son inmigrantes internacionales, mayoritariamente de países limítrofes (52%).

Cuadro 4.3.
Jefes de hogares familiares o cónyuges por
condición migratoria según villa (en %)

Condición migratoria	Total	Bajo Flores	Barracas
Porteño no migrante	20	18	22
Migrante interno	27	20	35
Inmigrante boliviano	25	49	2
Inmigrante paraguayo	22	6	38
Peruanos y otros inmigrantes	5	7	2
Total	100	100	100

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011. UCA. Programa Desarrollo Humano y OSC.

En este sentido la composición en cada barrio es diferente; en la villa de Bajo Flores hay mayoría de extranjeros –casi todos bolivianos– y en la villa de Barracas los extranjeros son algo menos de la mitad y preponderantemente paraguayos. En cuanto a los peruanos son muy pocos los que fueron encuestados y resultaron más representativos en la villa de Bajo Flores.

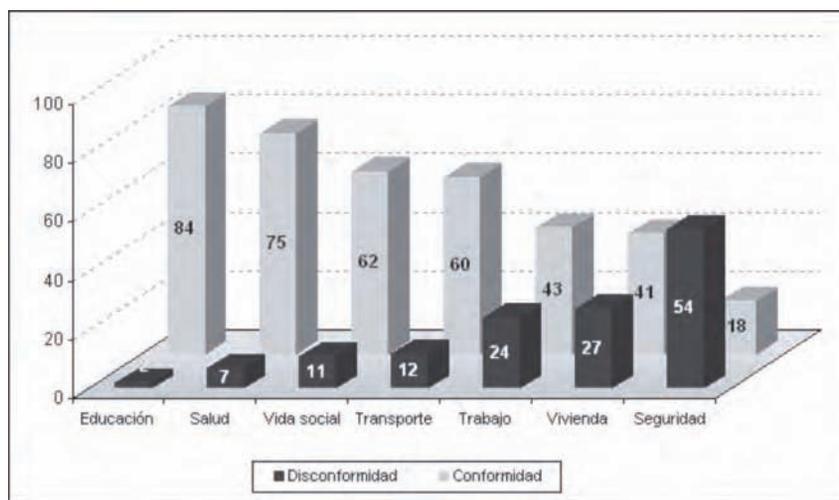
4.3.1. Vínculos con las organizaciones de la sociedad civil (OSC)

Para responder al primer interrogante mencionado en la Introducción de este capítulo, nos proponemos en primer lugar conocer las demandas de la población observando sus niveles de conformidad con sus condiciones de vida y las razones para ello.

a. Percepciones sobre las condiciones sociales de vida de las familias

Para conocer las percepciones de los entrevistados se utilizó una escala de conformidad en cada una de las siguientes dimensiones de las condiciones de vida: Seguridad; Vivienda y entorno; Situación laboral; Transporte y accesibilidad; Vida social e integración al barrio; Atención de los problemas de salud; Educación que reciben los niños del hogar (cuando los hubiera). Y para ahondar en cada dimensión, se registraron las principales preocupaciones de las familias a través de una pregunta abierta que nos permitió comprender mejor sus necesidades. En los gráficos siguientes pueden observarse tanto la situación de conformidad (muy conforme y conforme) como de disconformidad (nada conforme) para el total de la población estudiada y por villa. Asimismo se indican algunos diferenciales por origen migratorio.

Gráfico 4.1
Familias según percepción sobre las condiciones de vida por dimensión (en %)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011. UCA. Programa Desarrollo Humano y OSC.

Desde la perspectiva de las familias, la educación recibida por los niños del hogar, así como la atención médica a la que acceden, son los dos aspectos de las condiciones de vida con los que se tiene

mayor coincidencia en cuanto al nivel de conformidad. El 84% de las familias con hijos en edad escolar dijo estar muy conforme o conforme con la educación recibida por los niños y el 75% del total de las familias con la atención de la salud. Esto se puede relacionar con el alto grado de confianza que sienten las personas hacia médicos y maestros, cuestión que se presenta más adelante.

Es importante destacar que la población de las villas accede a la salud y a la educación de manera gratuita, ya que se trata de dos servicios públicos, es decir que la conformidad expresada, así como también los principales problemas señalados, se refieren a hospitales y salas de salud públicas, y a establecimientos educativos públicos. Algunas personas indicaron estar disconformes con la educación y la salud, pero en una proporción muy baja (2% y 7% respectivamente) y coincidieron en señalar algunos problemas.

Los migrantes internos y los inmigrantes paraguayos son los que manifiestan en mayor proporción conformidad con la educación que reciben sus hijos, mientras que los porteños y bolivianos están proporcionalmente más disconformes que los otros grupos (Cf. Cuadro 4.A.3).

Con relación a la educación, los principales motivos de preocupación por parte de las madres o padres son las reiteradas ausencias de maestros y profesores, la suspensión de clases por paros e incluso por condiciones ambientales como lluvia y la inadecuación de los edificios por falta de mantenimiento y equipamiento. También señalan la discriminación dentro de la escuela, la violencia y la presencia de la droga.

“Faltan mucho los maestros y los adolescentes hacen lo que quieren.”

“Cuando llueve deberían abrir la escuela, pero que los chicos no se mojen en las aulas.”

“En la escuela falta calefacción, sillas, inodoros, mesas, mantenimiento del establecimiento.”

“Vienen los compañeros drogados a la escuela.”

Quienes dicen estar disconformes con la atención que recibe la familia ante un problema de salud, señalan principalmente la dificultad para conseguir turnos en salitas y hospitales, y el excesivo

vo tiempo de espera durante las consultas. Los grupos más disconformes en términos relativos son los bolivianos y los peruanos, en cambio los argentinos y los paraguayos se muestran en un 80% o más conformes con la atención de la salud.

Otra preocupación recurrente es la falta de medicamentos y de servicios de emergencia ya que las ambulancias no entran en el barrio. En menor medida, se refieren a la discriminación y al maltrato en la atención, y a la falta de tratamientos para enfermedades como el mal de chagas o atención específica para distintos tipos de discapacidad.

“Nos hacen esperar mucho, cuando se les da la gana atienden.”

“Tenemos que esperar horas para ser atendidos, y tenemos que ir a las dos de la mañana a sacar número para un turno.”

“Los turnos que hay son a largo plazo, y a veces no hay turnos, y tengo problemas para conseguir los medicamentos.”

“Las ambulancias no entran ante una emergencia, por ejemplo cuando mi hija sufre ataques de asma.”

Con relación al transporte y el acceso a lugares, las personas se movilizan principalmente en colectivo, y en segundo lugar caminando, ya que realizan la mayor parte de sus actividades dentro de la villa o en los alrededores. Más de la mitad de las familias indicó conformidad con el transporte y el acceso a los lugares que frecuentan (60%). En línea con la dimensión anterior, los argentinos y peruanos se manifiestan más conformes que los bolivianos y peruanos. Aquellos que se mostraron disconformes (12%), encuentran los principales problemas en el mal servicio que prestan las líneas de colectivos. Hay pocas líneas que pasen por el barrio, la frecuencia es muy baja y consecuentemente hay largas demoras y hacinamiento de pasajeros en las unidades. Frente a esto, los taxis y remises, que podrían funcionar como una alternativa en algunos casos, no entran al barrio por razones de inseguridad.

“El colectivo es el único medio económico, pero tenés que caminar mucho para tomar un colectivo y cuando pasa, pasa lleno y no te levanta.”

“Salir hasta la avenida principal, que es donde están las paradas, es muy peligroso.”

“El colectivo que tomo sólo entra al barrio hasta las 19 hs.”

“Los colectivos no pasan muy seguido, o directamente no pasan. No tienen horario fijo.”

Las proporciones de conformidad y disconformidad con la vida social y la integración en el barrio (62% y 11%, respectivamente) son similares a las expresadas sobre el transporte. Es de destacar que más de la mitad (57%) de los bolivianos está poco o nada conformes con la vida social que tienen y la integración que logran.

Es interesante observar que en muchos casos las personas dicen no salir mucho de su casa, y no relacionarse con los vecinos, debido al contexto, que perciben violento e inseguro. Mayoritariamente, las personas expresan que en el barrio falta comunicación entre los vecinos y unión entre ellos. Algunos respondientes lo atribuyen a los problemas entre personas de distintas nacionalidades. Este último punto se profundizará en la sección 4.3.4a.

“Todos están en sus casas y nadie se preocupa por el barrio.”

“Somos muy separados porque somos de distintas nacionalidades.”

“No tengo mucha relación con los vecinos porque desconfío mucho, tengo miedo de salir.”

“No salgo de casa porque es peligroso.”

“Hay muy poca participación de los vecinos cuando hay que resolver algún problema del barrio.”

“Falta más unión y menos discriminación.”

Estas verbalizaciones son consistentes con los resultados analizados en la sección 4.3.2 sobre participación, en la que se muestra que las organizaciones de tipo estructural, es decir aquellas que se forman por la proximidad territorial (asambleas barriales, asociaciones de la colectividad, junta vecinal) tienen muy bajos niveles de participación de los vecinos de las villas.

Por otra parte, algo más del 40% de los encuestados dijo estar conforme con las condiciones de vivienda y con la situación laboral familiar, porcentaje muy inferior entre los bolivianos y los peruanos (28%). La disconformidad extrema con la vivienda (27%) y los que

expresan están poco conformes (32%) se explica por la deficiencia en las construcciones, la falta de espacio y ventilación y la humedad. También es importante, aunque en menor medida, la mención a falta o mal funcionamiento de los servicios públicos de electricidad, agua, gas y la falta de cloacas. No hay diferenciales por origen migratorio, en todos los grupos más de la mitad se manifiestan poco o nada conformes con su situación de vivienda y habitabilidad.

“Es muy chiquito. Hay mucha humedad. Todo el tiempo está mojado el suelo y las paredes.”

“El baño no tiene puerta, la pieza es chica y compartida con mi hijo, el techo gotea y entra mucho frío.”

Según la percepción de los habitantes de estas villas que están desconformes con su situación laboral (24%) los problemas giran en torno a la mala calidad de los empleos a los que acceden: se refieren a la gran cantidad de horas que trabajan, los bajos sueldos, la inestabilidad del trabajo y la informalidad que no les permite acceder a una obra social. Aquellos que no tienen un trabajo, encuentran la causa en la falta de oportunidades laborales, la discriminación por vivir en la villa, la edad y la falta de estudios. Especialmente, algunas mujeres manifiestan que no pueden trabajar porque no tienen quien les cuide sus hijos, esta situación no es nueva ya que en muchos casos ellas son el único sostén económico del hogar o necesitan complementar el ingreso familiar; como se analiza en el capítulo anterior, algunas OSC han puesto la mirada en esta situación, arbitrando los medios para implementar guarderías.

“Muchas horas de trabajo y poco sueldo.”

“En cualquier momento te pueden sacar el trabajo.”

“No alcanza para nada la plata. Te discriminan por ser villero y no te ponen en blanco.”

“No tengo quien cuide a los chicos, trabajo cuando puedo.”

En cuanto a la alimentación, se recurrió a un indicador que permitió medir el déficit de seguridad alimentaria: se preguntó si, en el último año, algún miembro del hogar no comió durante todo el

día o comió menos por falta de dinero, al menos en alguna ocasión. Cerca del 40% de las familias tuvo, en el último año y al menos en alguna ocasión, alguno de sus miembros que no comió durante todo el día por falta de dinero. Asimismo, cerca del 60% dijo que un integrante del hogar comió menos por el mismo motivo. Es importante relacionar esta información con el hecho de que la provisión de alimento es la tarea a la que se abocan el mayor número de OSC en ambas villas, y que el 34% de los hogares encuestados recibe ayuda en alimentación, ya sea porque retira viandas o porque alguno de sus miembros come en un comedor comunitario. Estos datos ponen de manifiesto la importancia de la cuestión alimentaria desde el punto de vista de las OSC, así como desde la mirada de las familias.

Según la percepción que las familias tienen de su situación, la cuestión más preocupante es la relacionada con la falta de seguridad. La mitad de los encuestados dijo haber sufrido, él o algún miembro de la familia, un robo en el barrio o en los alrededores. Consistentemente, sólo el 18% del total de las familias expresó conformidad con las condiciones de seguridad en la villa, cifra mucho menor entre los bolivianos y peruanos (5%).

Esta preocupación ya aparece en otros aspectos, por ejemplo, la integración al barrio donde los encuestados expresan la preferencia de no salir de sus casas por miedo; y también con relación al transporte, ya que aparece como situaciones problemáticas el peligro de caminar un largo trecho para tomar un colectivo o tener que permanecer mucho tiempo en la parada.

Los habitantes describen un entorno violento, con tiroteos, muertes, robos y peleas, y muchos señalan como protagonistas a los jóvenes. Perciben la necesidad de mayor presencia policial dentro de la villa o de mayor compromiso del personal policial presente. La droga aparece asociada a la situación de inseguridad, tanto por el consumo como por la venta. Una menor proporción de vecinos se refiere a la falta de iluminación en la villa y algunos señalan positivamente la presencia de la gendarmería –institución que goza de un nivel de confianza relativamente alto y superior al de la policía. Algunas verbalizaciones ilustran la percepción de “inseguridad”:

“Falta policía y es muy inseguro caminar solo cerca de casa.”

“Mucha droga, tiros, muerte. Mucha junta, poca luz y falta de efectivos policiales.”

“Hay delincuencia por todos lados, siempre estamos pendientes de que no nos pase nada.”

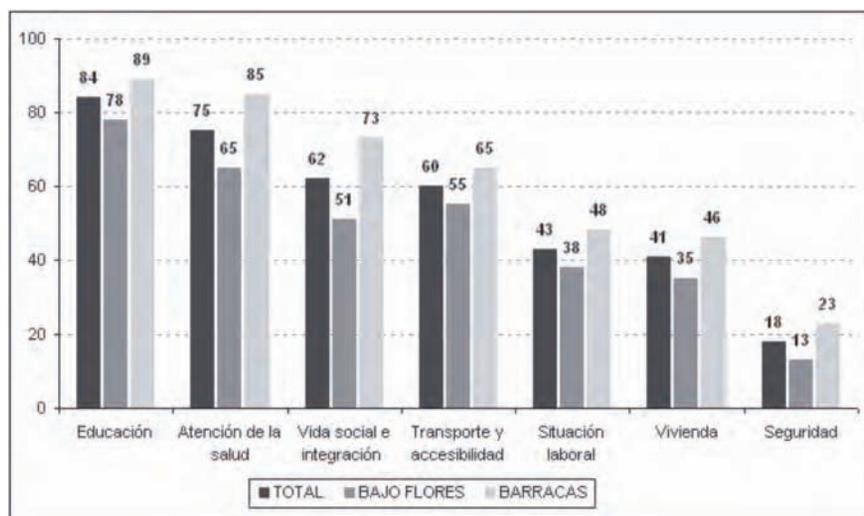
“Casa por medio hay un arma, matan gente todo el tiempo, hay mucha gente vendiendo droga.”

“Hay chicos que se drogan y te roban cuando bajás del colectivo o en los pasillos.”

“Veo que hay mucho ahogo⁶ en los jóvenes. El problema son los chicos adictos que te amenazan, faltan granjas para adictos.”

“El principal problema son los drogadictos, los chicos andan armados. Los padres dejan a sus hijos sin ninguna contención y empiezan a delinquir y a consumir drogas.”

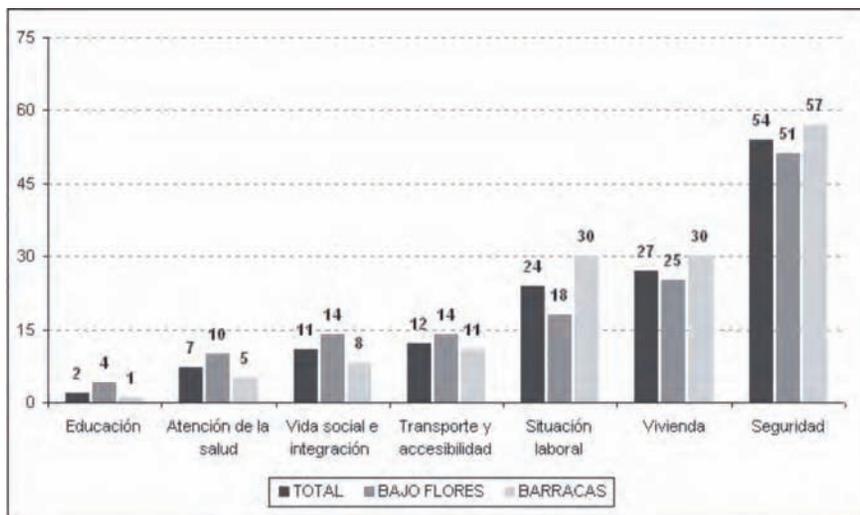
Gráfico 4.2.
Familias muy conformes o conformes con sus condiciones de vida por dimensión según villa (en %)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011. UCA. Programa Desarrollo Humano y OSC.

⁶ En este caso, “ahogo” significa que los jóvenes no saben qué quieren ni qué hacer.

Gráfico 4.3.
Familias nada conformes con sus condiciones
de vida por dimensión según villa (en %)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011. UCA. Programa Desarrollo Humano y OSC.

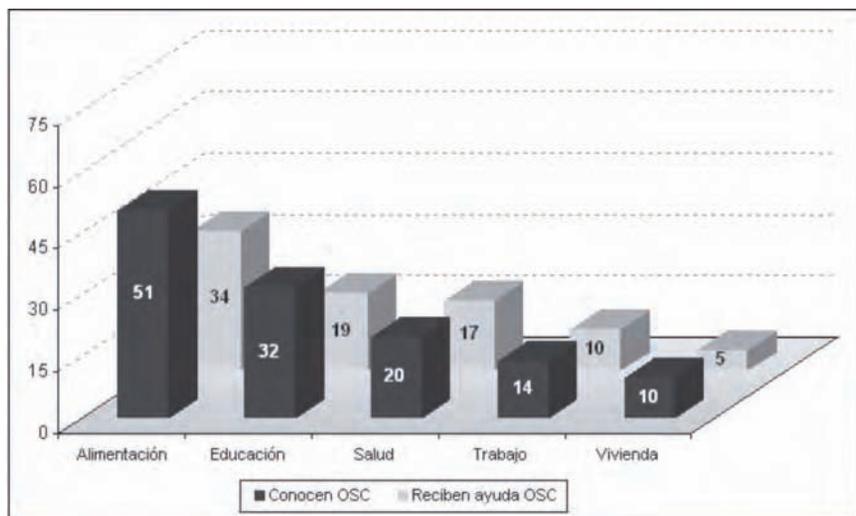
Si se analiza la percepción de las familias con respecto a sus condiciones de vida desagregando los resultados por villa (Gráfico 4.2), en términos generales los porcentajes de conformidad con las mismas son más elevados en la villa de Barracas, con una diferencia de entre 10 y 20 puntos porcentuales en todos los aspectos consultados. En educación, transporte, situación laboral, vivienda y trabajo las diferencias son menores, mientras que en la atención de la salud y la vida social hay mayor probabilidad de estar conformes si se reside en Barracas que en Bajo Flores. Sin embargo, en Barracas hay mayor proporción de personas que se manifiesta “nada conforme” con la situación laboral de la familia –casi el doble que en Bajo Flores–, más de la mitad con la situación de seguridad y también con la vivienda (Gráfico 4.3). Por otra parte, en Bajo Flores hay mayor probabilidad de caer en riesgo alimentario (68%) que en Barracas (34%).

b. Conocimiento y vinculación con las OSC

Una vez descriptas las condiciones sociales de las familias desde su propia percepción, nos proponemos analizar los datos relacionados con la vinculación de las mismas con las OSC y la capacidad

de respuesta e incidencia que tienen las organizaciones en la calidad de vida de los habitantes de las villas.

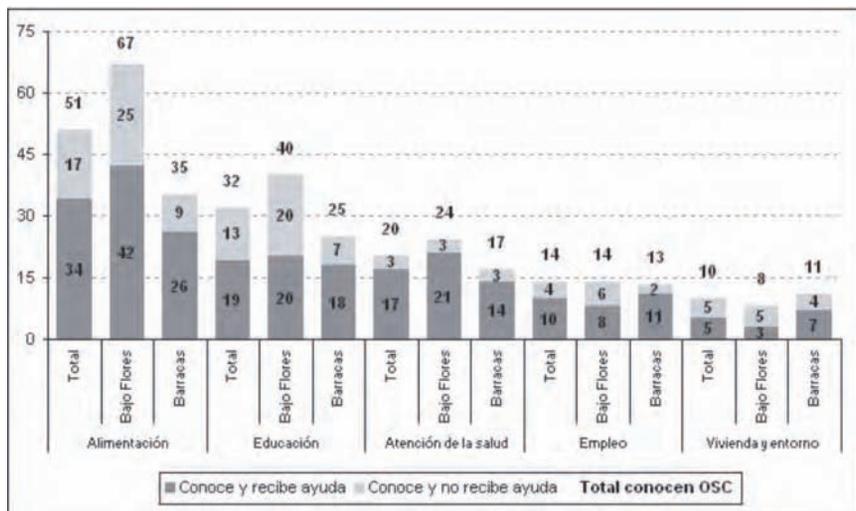
Gráfico 4.4.
Familias que conocen y reciben ayuda de alguna OSC
según dimensiones de las condiciones de vida (en %)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011. UCA. Programa Desarrollo Humano y OSC.

Para medir la visibilidad de las OSC en el barrio, les pedimos a los encuestados que nos mencionen qué organizaciones conocen cuyo trabajo se enmarque en cada una de las dimensiones de las condiciones de vida analizadas. Es necesario aclarar que esto no informa sólo sobre la existencia de organizaciones, sino sobre la notoriedad que tienen para los potenciales beneficiarios; este conocimiento es coincidente con la existencia de OSC comprobada en cada barrio según el relevamiento realizado para este proyecto analizado en el capítulo anterior. En general, el 73% de las organizaciones se dedica a brindar alimentación, el 60% a atender cuestiones relacionadas con la educación y un 33% se ocupa de temas de salud.

Gráfico 4.5.
Familias que conocen y reciben ayuda de alguna OSC
según dimensiones de las condiciones de vida por villa (en %)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011. UCA. Programa Desarrollo Humano y OSC.

Las familias conocen en mayor medida organizaciones que brindan ayuda para resolver problemas de alimentación, se trata casi en su totalidad de comedores que funcionan en el barrio y que dan raciones de comida o viandas a los vecinos. La mitad de las familias (51%) menciona alguna organización de este tipo y de manera consistente con la información respecto a los problemas de alimentación, en Bajo Flores este porcentaje es mayor que en Barracas, es decir que allí donde los problemas de alimentación son más notorios la visibilidad de los comedores es mayor.

En segundo lugar se ubican las OSC relacionadas con ayuda en temas educativos y de salud, dimensiones en las que también es mayor el número de menciones en Bajo Flores que en Barracas. Recordemos que en estos dos aspectos las familias expresaron mayoritariamente su conformidad, esto podría entenderse en parte como resultado de la labor de las múltiples OSC que se ocupan de estas cuestiones, y que dan respuesta a muchas de las demandas de las familias.

En términos relativos a su propio grupo de connacionales los bolivianos y peruanos conocen más la existencia de comedores que el resto de la población de estas villas (aproximadamente 7 de cada 10), seguidos de los argentinos (5 de cada 10) y los paraguayos (3

de cada 10). En ese orden también expresaron recibir ayuda alimentaria (Véase Cuadro 4.A.4).

En los aspectos en que las familias manifestaron tener los principales problemas y el mayor grado de disconformidad –seguridad, vivienda y situación laboral– es en los que hay menor conocimiento de organizaciones. Por ejemplo, el 82% de las familias señaló estar disconformes con las condiciones de seguridad en las que viven. Y sólo 2 % dijo conocer alguna OSC que se ocupe de problemas relacionados con la seguridad. Esta falta de visibilidad indicaría la inexistencia de agrupaciones que se ocupen de estos temas.

Para conocer el grado de cobertura de las OSC, según las experiencias de las familias, se indaga sobre la ayuda recibida, porque el hecho de conocer una organización no implica necesariamente ser o haber sido beneficiario de la misma. En los casos que la familia recibía ayuda, se realizó una pregunta abierta para conocer la percepción del respondiente sobre el beneficio que significó para la familia esa asistencia.

En términos generales, el 47% de las familias recibe alguna ayuda social a través de OSC. Dicha ayuda se distribuye a través de la siguiente forma:

- 34% recibe ayuda alimentaria,
- 33% recibe ayuda de otro tipo, y
- 20% de las familias recibe ayuda alimentaria y no alimentaria simultáneamente.

Las principales ayudas no alimentarias son en el campo de la educación (19%) y atención de la salud (17%). Las familias perciben como beneficio por recibir ayuda alimentaria, la tranquilidad de tener comida todos los días, recibir una alimentación adecuada y como beneficio adicional, ahorrar el dinero que gastarían en comida.

“Recibir mejor alimentación, porque me diagnosticaron desnutrición.”

“Comer sano y rico.”

“Gastar menos en la comida.”

“Me salvan el gasto del mediodía.”

“Ayudan a que llegue a fin de mes.”

La ayuda en educación consiste, mayoritariamente, en apoyo escolar, seguido de distintos cursos y talleres (computación, carpintería, boxeo, mecánica, música, repostería, oficios); en algunos casos se recibe la ayuda psicopedagógica con entrega de libros y útiles escolares. Los que menos conocen estas organizaciones son los paraguayos –sólo 1 de cada 10–, mientras que en el resto de argentinos y extranjeros entre 3 y 4 de cada 10 respondieron conocerlas; y los que más reciben ayuda son los argentinos. El beneficio que se percibe en general es la mejora en el aprendizaje y, en menor medida, el hecho de que los hijos no permanezcan tanto tiempo en la calle y que además hayan aprendido algo que los capacite para trabajar.

“Mis hijos tenían bajas notas y ahora están mejor.”

“Mi hija aprendió a leer.”

“Mi hijo pasa menos tiempo en la calle, tengo con quién dejarlo cuando voy a trabajar.”

Con respecto a la salud,⁷ los encuestados mencionan como ayudas con beneficios directos, principalmente la vacunación para sus hijos y el asesoramiento en temas de salud preventiva. Los porteños son los que más conocen y reciben atención o servicios para sí y los miembros de sus familias –3 de cada 10– y en el otro extremo están los paraguayos –1 de cada 10–. Los beneficios son percibidos de la siguiente forma:

“Pude ponerme al día con las vacunas.”

“Me sirvió para que los chicos aprendan a cuidarse los dientes.”

“Me orientaron y pude conocer lo que no sabía sobre métodos anticonceptivos.”

En menor medida las personas señalan haber recibido ayuda para conseguir empleo o con problemas relacionados con la vivienda y su entorno (10 y 5%, respectivamente). En aspectos laborales

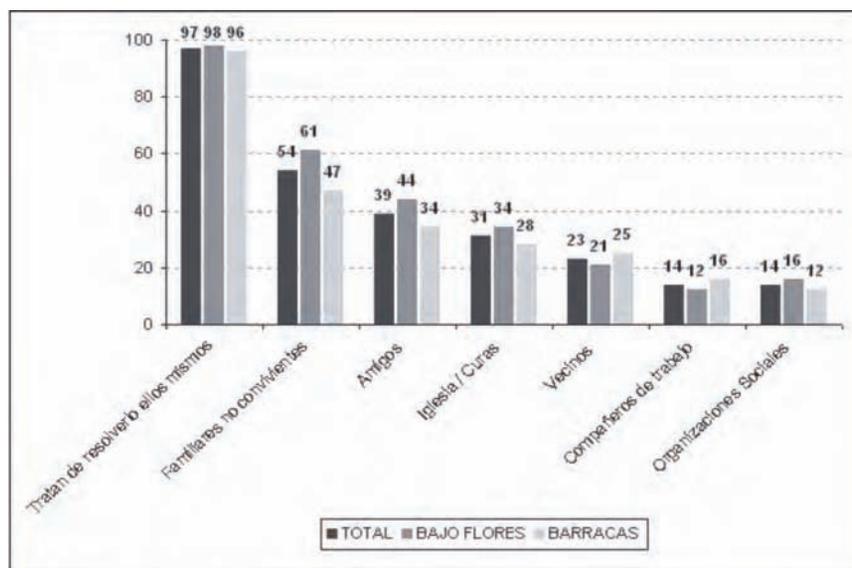
⁷ En muchos casos los encuestados se refieren a entidades estatales como los CESAC (Centros de Salud y Acción Comunitaria dependientes del Gobierno de la Ciudad), y no estrictamente a OSC.

los más beneficiados son los porteños. Finalmente, las personas no perciben ninguna ayuda por parte de las OSC en relación a los problemas de inseguridad, dimensión en la que justamente señalan la mayor disconformidad y los principales problemas. Esto puede explicarse si se tiene en cuenta que la seguridad, el trabajo y la vivienda son funciones indelegables del Estado, en las que la sociedad civil poco puede hacer.

Sin embargo, las OSC también perciben la inseguridad como el problema principal y existen algunas organizaciones que trabajan con los jóvenes y las adicciones (principalmente al “paco”)⁸. Naturalmente, esta ayuda no es percibida por los familiares de los jóvenes como una ayuda relacionada con la inseguridad, aunque claramente busca generar como beneficio indirecto la disminución de la delincuencia juvenil.

c. Problemas

Gráfico 4.6.
A quien recurren las familias para solucionar un problema importante por villa (en %)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011. UCA. Programa Desarrollo Humano y OSC.

⁸ Ver algunos testimonios en el Apéndice del capítulo 3.

Las familias recurren a diferentes vínculos sociales cuando alguno de sus miembros tiene un problema importante. Aunque casi la totalidad de los encuestados dijo que tratan de resolver los problemas ellos mismos (97%), más de la mitad indicó que recurre a familiares no convivientes y cerca del 40 % a amigos (54 y 39%, respectivamente). Algo menor, aunque no menos importante, es la proporción de personas que recurren a la Iglesia, esto se explica por la fuerte presencia de las parroquias y los curas en ambas villas, seguida por los vecinos (31 y 23%, respectivamente). Esto muestra que en su mayoría, las personas recurren a su círculo más íntimo para resolver un problema, cuestión que puede relacionarse con la independencia que tiene la existencia de relaciones basadas en el afecto con respecto al nivel socioeconómico de las personas. En cambio, el contar con compañeros de trabajo, a los que sólo recurre un 14% de los encuestados, es más frecuente a medida que aumenta el nivel de vida de las personas y se amplía el círculo de relaciones y redes sociales.

4.3.2. Solidaridad en las villas

La solidaridad es considerada un atributo de la sociedad en su conjunto que permite la cohesión y articulación de los individuos. Se origina en el sentido de pertenencia al conjunto social, pero al mismo tiempo es un atributo individual que depende de la voluntad del sujeto; por lo tanto, es un atributo relacional entre las personas y los grupos y entre ambos y las instituciones. Esta solidaridad se expresa entonces en la sociabilidad que es considerada como una capacidad o necesidad preponderante a la hora de definir una vida verdaderamente humana, una vida que se desarrolle plena y dignamente, al tiempo que forma el entramado necesario para la cohesión social. De allí que se manifiesta tanto en la participación institucional –sociabilidad vertical– como en las relaciones interpersonales –sociabilidad horizontal–. En este acápite se presentan los resultados sobre ambos tipos de sociabilidad utilizando varias dimensiones de la solidaridad⁹ que permiten

⁹ Se utilizan varias dimensiones de solidaridad por analogía con el modelo micro-social de solidaridad creado por Vern Bengtson de la Universidad de California en 1970 y modificado recientemente por Bengtson y otros (2002). Los autores distinguen seis dimensiones: solidaridad afectiva (afecto recíproco), es-

clasificar las organizaciones en las que participan y las relaciones sociales interpersonales.

a. Participación institucional y confianza

Medir el grado en que las instituciones reconocen y representan a las personas es una tarea muy compleja y para este informe se considera que está reflejado en la percepción que éstas tienen sobre el reconocimiento que las OSC demuestran acerca de sus problemas y necesidades. El hecho que la mayoría de las OSC de las villas haya comenzado con actividades de comedor en épocas de crisis (1989 y 2002) es un ejemplo de reconocimiento, como lo es también el hecho de que luego hayan ampliado sus actividades a otro de los principales requerimientos de las familias como el apoyo escolar para sus hijos.

En cuanto a la capacidad de participación de las personas, entendemos que puede clasificarse para este análisis remitiéndonos a cinco dimensiones de solidaridad que movilizan la acción participativa. Éstas son la solidaridad asociativa, normativa, funcional, consensual y estructural. De esta forma las organizaciones en las que participan las personas entrevistadas en las dos villas se clasifican de la siguiente manera:

- Asociativas son aquellas en las que se realizan actividades en común. Se usan tres tipos de indicadores: Cooperadora escolar, Grupo de ayuda y Cooperativa de trabajo.
- Normativas son las que están formadas por personas que comparten los mismos principios, valores y creencias, que constituyen la esencia de la institución. Se seleccionaron dos: Iglesia y Partidos políticos.
- Funcionales son las organizaciones en las cuales los participantes realizan intercambios de bienes y servicios. El indicador es Comedor comunitario.
- Consensuales son las que reúnen a personas que comparten opiniones y gustos afines. Se usan cuatro indicadores: Centro cultural o club social y deportivo; Movimientos sociales,

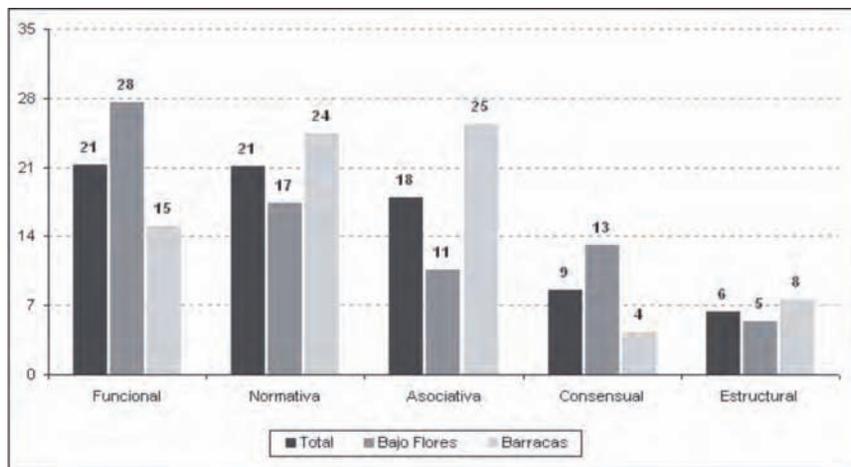
tructural (corresidencia y proximidad geográfica), asociativa (actividades realizadas en común), consensual (concordancia de opiniones), funcional (intercambio de bienes y servicios) y normativa (partir de los mismos valores).

- equipo de fútbol o grupo artístico (banda de música, grupo de baile), Sindicato o gremio; y
- Estructurales que son aquellas organizaciones que se forman por la proximidad territorial. Los indicadores son tres: Asambleas barriales, Asociación de colectividad y Junta vecinal.

Los resultados de la ECVyOSC muestran que la participación institucional de los habitantes de las villas es alta. El 44% de la población encuestada participa como mínimo en una organización, grupo formal o asociación, mientras que el 27% lo hace solamente en una, el 9% participa en dos organizaciones y el 8% en tres o más. Debe aclararse que se usa el término participación en sentido amplio, que significa la mera presencia y relación de las personas con las actividades de las organizaciones y no se limita a las personas que trabajan o colaboran para realizar esas actividades.

Gráfico 4.7.

Participación institucional por villa según tipo de organización (en %)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011. UCA. Programa Desarrollo Humano y OSC.

En el gráfico anterior se observa que, en términos generales, la convocatoria es similar entre las organizaciones funcionales, normativas y asociativas. Pero el perfil en ambas villas es diferente. Entre la población del Bajo Flores se privilegia la participación en los comedores comunitarios (funcionalidad de la acción que es retribuida con alimentos). La población de Barracas colabora relativamente más en la Iglesia y duplica los porcentajes de Bajo Flores en

las organizaciones asociativas (cooperadoras escolares, grupos de ayuda y cooperativas de trabajo). ¿Se relaciona la participación institucional con los intereses de la población en cada lugar? Es muy probable que así sea porque estamos considerando la participación no únicamente solidaridad afectiva sino que también está relacionada con la satisfacción de una necesidad y la consideramos una expresión de solidaridad funcional. Esto no desmerece a quienes participan de estas actividades sino que deja al descubierto sus graves carencias en la satisfacción de necesidades tan elementales y básicas como la preservación de la vida.

Resulta curioso que no haya participación de los habitantes de las villas en los partidos políticos. Sólo los mencionaron el 1% de los encuestados, lo cual no invalida la participación en otro tipo de agrupaciones que tienen orientación política aunque su fin no sea partidario. Además no es necesario estar afiliado a un partido para participar de movilizaciones a favor de los referentes del mismo. Son conocidas las convocatorias de los punteros entre las personas de bajos recursos para ir a las manifestaciones públicas. También el clientelismo logrado a cambio de prebendas, subsidios y otros beneficios hace que las personas manifiesten su adhesión a un determinado partido aunque no participen activamente en la institución como tal.

Las organizaciones de consenso representan apenas el 9% de la población, pero convocan aproximadamente tres veces más participantes en el Bajo Flores que en Barracas. Esto es muy promisorio ya que se trata de espacios para socializar en el tiempo libre, ajeno a intereses de intercambio material, como es el caso de los comedores.

Las organizaciones referenciadas territorialmente son las que despiertan menos interés en la población de las dos villas. Esto ha quedado demostrado en el punto 3.4.4 del capítulo anterior con experiencias que sólo convocan a los vecinos ante una emergencia, pero luego no logran sostenerse en el tiempo como grupos formales. Tal vez esto suceda por la falta de un líder que tome la iniciativa para organizar una junta vecinal y realizar o peticionar alguna mejora. Los vecinos no logran autoorganizarse y parecería ser necesario que las personas sean convocadas por una OSC que lidere la participación y oriente las actividades hasta lograr el objetivo que se hayan planteado los vecinos. De acuerdo a los referentes de las OSC entrevistados, son ellos los que representan a los vecinos en sus reclamos ante el Estado porque no existen comisiones vecinales elegidas democráticamente y con poder de convocatoria.

Si se considera la participación por cada tipo de organización por separado, la Iglesia y los comedores comunitarios son los que tienen mayor respuesta. En total 2 de cada 10 personas participan en las actividades de las parroquias o la Iglesia. La misma proporción de personas entrevistadas realiza tareas en organizaciones que dan asistencia alimentaria. (Cf. Cuadro 4.A.5).

Una actividad con alcance limitado son los grupos de ayuda, sólo 1 persona de cada 25 forma parte de alguno; estos grupos se dedican a ayudar a personas con problemas de adicciones –tanto de drogas como de alcohol– y a víctimas de violencia doméstica. Frente a la alta incidencia de estos problemas en los barrios, surge la necesidad de que las familias se comprometan con la prevención y rehabilitación de los afectados pero hay que generar espacios adecuados, como los promovidos por la Parroquia Santa María Madre del Pueblo en Bajo Flores y Nuestra Señora de Caacupé en Barracas y los grupos de autoayuda de las Iglesias evangélicas. La salud pública no llega a cubrir esta demanda y la población no tiene la capacidad de acceder a la oferta, porque en general no es sencillo acercarse a una institución burocrática y entender todos los trámites que deben hacerse.

La mayor participación en actividades de la Iglesia se relaciona positivamente con la confianza que expresan los entrevistados para con la institución misma y con los sacerdotes en particular.

Cuadro 4.4.
Confianza institucional por villa (en %)

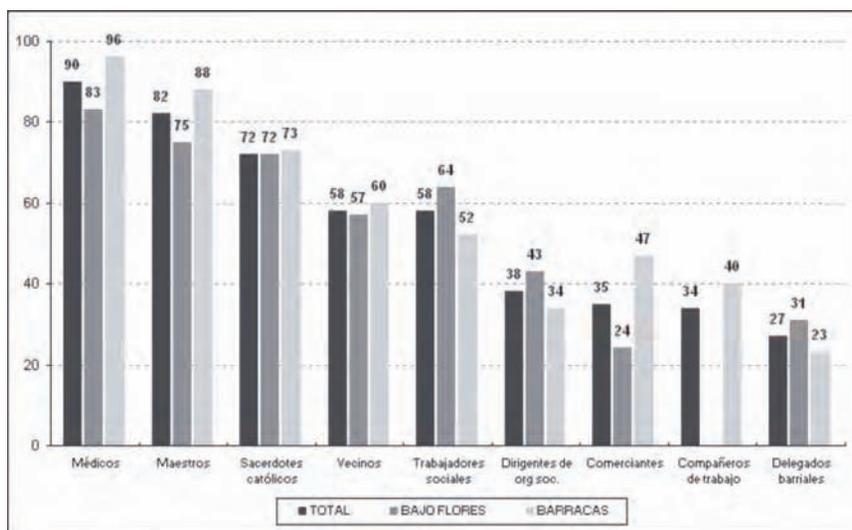
	Total	Bajo Flores	Barracas
Escuela Pública	86	79	93
Iglesia Católica	76	75	78
TV, radio, diarios	75	80	70
Gobierno nacional	71	71	70
Gendarmería	58	52	64
Gobierno de la Ciudad	54	50	57
Cáritas	52	43	61
Org.sociales del barrio	49	51	48
Escuela Privada	44	38	49
Policía	43	43	42
Otras Iglesias	32	30	35
Sindicatos	24	15	32
Partidos políticos	21	20	21

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011. UCA. Programa Desarrollo Humano y OSC.

La receptividad y los servicios sociales que prestan los sacerdotes de las villas, los hace depositarios de este alto nivel de confianza que sólo es superado por los maestros (82%) y los médicos (90%). En el nivel institucional sólo la Escuela pública supera a la Iglesia Católica, lo cual está indicando su presencia en la vida cotidiana de las familias.

Comparando ambas villas, existen algunas diferencias con respecto a la confianza que generan las instituciones. En Bajo Flores la confianza en los medios de comunicación tiene mayor incidencia que en Barracas (TV, radio, diarios), lo cual probablemente se deba a la existencia de la radio comunitaria FM Bajo Flores que se creó en 1996 y que también realiza actividades recreativas y educativas para las personas del barrio. Por el contrario, en Barracas se destaca la confianza mayor en las escuelas –pública y privada–, la Gendarmería, Cáritas y los sindicatos con valores que superan los de Bajo Flores. En las restantes instituciones no hay diferencias entre las opiniones de los residentes de ambas villas.

Gráfico 4.8.
Confianza en las personas por villa (en %)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011. UCA. Programa Desarrollo Humano y OSC.

A pesar del nivel de confianza en la escuela y los maestros sólo 2 de cada 10 madres participa de la Cooperadora Escolar de la

escuela a la que asisten sus hijos.¹⁰ Esto podría reflejar una conjunción de sentimientos: el alto nivel de conformidad con la institución educativa, la percepción que la ayuda a las escuelas no es necesaria y que no se sienten capaces de colaborar en ese ámbito por carecer de un adecuado nivel de educación. Como ya se explicitó en el punto anterior, algunas madres manifestaron quejas sobre la poca exigencia de los maestros y profesores, el descuido de la disciplina y la falta de estima de los maestros hacia los chicos. Tal vez deberíamos preguntarnos si las madres de los alumnos perciben a la Cooperadora Escolar como un lugar para promover los cambios que ellas requieren. Lo que sí es una demanda permanente y sólo parcialmente satisfecha es el apoyo escolar para los hijos. Hay que tener en cuenta que el hacinamiento en que viven las familias y el bajo nivel educativo de las madres hace difícil contar con un ambiente hogareño facilitador del aprendizaje. Los chicos no tienen en su casa ni los elementos, ni el espacio adecuado ni a quien recurrir para que los oriente con el estudio. Los hogares en los cuales las madres no han finalizado la escuela primaria son considerados de extrema vulnerabilidad sociodemográfica (CEPAL, 2002; Lépre, 2009).

Relacionado con la capacidad de desarrollar la sociabilidad institucional, los entrevistados demuestran tener dispar desconocimiento: aproximadamente 3 personas de cada 10 no conocen ningún sindicato ni escuela privada, casi 2 de cada 10 desconocen la organización social Cáritas de la Iglesia Católica y no conocen ningún partido político y sólo 1 de cada 10 no conoce las organizaciones sociales del barrio.

b. Relaciones interpersonales de reciprocidad

En la sociabilidad horizontal, el tipo de intercambio interpersonal predominante puede ser de compañía social, apoyo emocional, guía cognitiva, consejos, regulación social, acceso a nuevos contactos, ayuda material y de servicios (Sluzki, 1998). En este trabajo se han usado los siguientes indicadores de acuerdo al tipo de relaciones:

¹⁰ Esta proporción se estableció sobre el total de 315 familias que tienen hijos que asisten al colegio.

- El *apoyo emocional* representa la capacidad de dedicar tiempo para escuchar los problemas de otra persona o contar con la disposición de otros para que escuchen los problemas propios. Esencialmente es una manifestación de solidaridad afectiva.
- Las relaciones de *ayuda instrumental* se definen operacionalmente como dar o recibir préstamos de dinero, ya que es uno de los bienes más escasos en estas poblaciones y una demostración de confianza, afecto y solidaridad funcional y normativa.
- Las *relaciones sociales informativas* son las que proveen información sobre oportunidades laborales y constituyen un indicador potente acerca de la existencia de relaciones interpersonales vigorosas. Por esta razón, se usa como indicador “*dar o recibir ayuda para encontrar trabajo*” y se relaciona con la solidaridad funcional.

Dado que en nuestras sociedades el trabajo es la principal fuente de ingresos de la población en edad económicamente activa y el principal organizador de la integración social y del uso del tiempo, su pérdida en calidad o cantidad hace vulnerables a los afectados a tal punto que los margina de la sociedad de consumo, los excluye de la seguridad social y los coloca en una situación de difícil sobrevivencia y pérdida de autoestima.

- Las *relaciones sociales de servicio* se manifiestan en tareas domésticas como llevar los hijos de otros al colegio o cuidarlos ante la ausencia del responsable habitual o atender a un enfermo. También en un hogar es necesario arreglar pequeños desperfectos y esto puede hacerlo un amigo o vecino cuando uno no es capaz. Estos aspectos son analizados usando los siguientes tres indicadores: dar o recibir ayuda en *tareas domésticas*, hacer las compras de mercado y cuidar de los enfermos. En todos los casos, las preguntas realizadas tienen como período de referencia los doce meses anteriores a la encuesta.
- *Relaciones proveedoras de bienes*. Son muy frecuentes las oportunidades que se presentan en una población con déficit de ingresos de *dar ropa o alimentos* a quienes más lo necesitan sin ser necesariamente pobres quienes los reciben ni ricos quienes los dan. La pregunta trata de medir la exis-

tencia de vínculos fuertes y débiles que implican una corriente de afecto que moviliza la voluntad de “dar” o ayudar desinteresadamente.

Cuadro 4.5
Incidencia de las relaciones sociales interpersonales
por contenido del vínculo según villa (en %)

Contenido del vínculo	Total	Bajo Flores	Barracas
Apoyo emocional	73	71	75
Préstamo de dinero	56	38	74
Ayuda para buscar trabajo o clientes	50	38	62
Ayuda en tareas domésticas o cuidado de personas	50	45	54
Alimentos o ropa	49	37	60

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011. UCA. Programa Desarrollo Humano y OSC.

La medición realizada indica que más de la mitad de la población de las villas mantiene relaciones sociales horizontales que implican reciprocidad y confianza. Los vínculos más frecuentes son los de apoyo emocional: siete de cada diez personas de cada villa son capaces de dar y recibir apoyo emocional mediante la conversación amistosa. Hay evidencia empírica que se trata de una actitud más frecuente en las mujeres que en los varones y en estos resultados presentados arriba podría pensarse que está influyendo la composición de la muestra; sin embargo, también es la relación más frecuente entre los varones aunque menor que entre las mujeres (Lépure, 2009).

Al observar el gráfico anterior se distingue que la población de la villa de Barracas tiene mayor cantidad de relaciones interpersonales que la de Bajo Flores. En la primera casi se duplica la probabilidad de que alguien preste o reciba dinero prestado, lo cual estaría indicando mayor posibilidad de hacerlo, es decir una mayor disponibilidad de dinero. Algo similar sucede con ayudar a otras personas para conseguir trabajo, que es un indicador de que las personas tienen información que muchas veces se obtiene a través de “lazos débiles” en el sentido de Granovetter (1983).

Otro tanto sucede con dar/recibir alimentos o ropa: ¿realiza esta acción quien más tiene? En este análisis subyace la hipótesis que sólo las relaciones basadas en el afecto (apoyo emocional y tareas domésticas) son independientes del nivel socioeconómico de las personas. Sin embargo, las personas que tienen trabajo fuera de la

villa o aquellas que sus hijos asisten a un colegio de afuera, o que participan en organizaciones con base afuera de la villa tendrán la oportunidad de conocer otras personas y ampliar su red de relaciones. Por el contrario, las personas que nunca salen de la villa no tienen esas oportunidades, las redes sociales se debilitan y se reducen al ámbito de los familiares.

Siendo la sociabilidad un indicador de primer orden de la calidad de la integración social (Moser, 1996) los resultados analizados refieren que parte de la población de las villas –en mayor medida de Bajo Flores– presenta mayor vulnerabilidad debido a la reducción de su espacio social, teniendo un entramado o red de relaciones sociales más débil. Esta orientación hacia adentro de la propia familia en lugar de la participación comunitaria llevaría a esas familias a una “reafirmación de su situación marginal” (Balián, 2011a).

4.3.3. Apego al barrio

El sentimiento de pertenencia al barrio o su nivel de apego al mismo es analizado usando cinco indicadores referidos a la familia del encuestado y cuatro acerca del lugar en que les gustaría que vivieran sus hijos en el futuro.

En el primer caso se consultó la antigüedad en la villa, la participación en tareas de mejoramiento del hábitat, las motivaciones para vivir allí y si tienen planes para irse a vivir a otro lado, el lugar elegido y las razones de la elección.

En una segunda instancia se les consultó adónde les gustaría que sus hijos vivieran cuando formaran su familia, las razones de la respuesta y qué lugar les gustaría en el caso de haber expresado su deseo de que salieran de la villa.

a. Antigüedad de la residencia

Las respuestas a la pregunta sobre el año de llegada a la villa fue contestada en algunos casos con el año de nacimiento de la persona, porque su familia ya estaba viviendo allí. No obstante, como hay un alto porcentaje de residentes extranjeros, se usaron períodos de tiempo que han marcado profundas diferencias en las políticas migratorias del país, al menos en cuanto a la facilidad de obtener la residencia temporaria o permanente.

Se consideran residentes más antiguos aquellos que viven en la villa desde antes de 1976. Luego, el período siguiente comprende los años que coinciden con la dictadura militar que se caracterizó por una política muy restrictiva para otorgar radicación de inmigrantes provenientes de los países limítrofes. El período posterior abarca dieciocho años de gobiernos democráticos (1983-2000) que mantuvieron abierta la inmigración –con algunos años promoviendo la inmigración con capital o calificaciones específicas y desalentando a los que no se correspondían con esos criterios y otros años aplicando normas de radicación masiva para regularizar a los que estaban residiendo en el país en situación irregular. Por último, se considera a los que viven en la villa desde 2001 hasta la actualidad, que para los extranjeros podría coincidir con el de llegada al país. Es decir, que para la periodicidad propuesta se supone que la mayoría de la migración limítrofe y peruana llega directamente a las villas por contacto con familiares o amigos que les consiguen un lugar donde vivir, hecho que se ha comprobado en numerosos estudios sobre estas migraciones.

El año en que la familia se instaló en el barrio permite decir que 4 de cada 10 familias residentes se ubicaron allí en los últimos diez años. El resto de las familias (62%) lleva más de diez años de antigüedad.

La mayor diferencia entre ambos barrios se establece con la población cuya residencia es anterior a 2001. En Barracas hay un 22% de residentes que manifestaron estar allí desde hace más de veintiocho años, mientras que en Bajo Flores sólo hay un 5% que están en esa categoría. Este barrio tiene más de la mitad de su población que tienen entre once y veintiocho años de residencia en el lugar, es decir que viven allí desde el año 1983 como límite máximo y 2000 como límite más cercano.

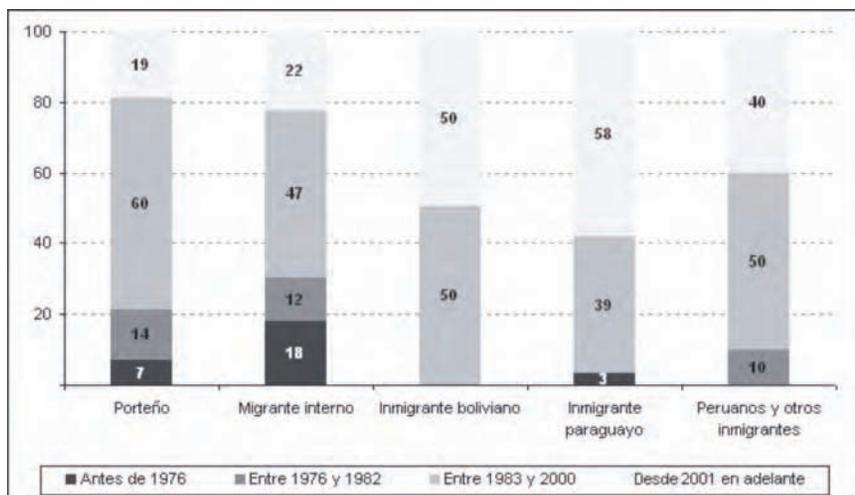
Cuadro 4.6.

Antigüedad de la residencia de la familias en el barrio según villa (en %)

	Total	Bajo Flores	Barracas
Antes de 1976	7	0	14
Entre 1976 y 1982	7	5	8
Entre 1983 y 2000	45	55	35
De 2001 en adelante	42	40	44

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011. UCA. Programa Desarrollo Humano y OSC.

Gráfico 4.9.
Antigüedad de la residencia de la familias en el barrio
según origen migratorio del jefe o cónyuge (en %)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011. UCA. Programa Desarrollo Humano y OSC.

En el gráfico anterior es clara la incidencia de las políticas migratorias restrictivas de la época de la dictadura militar a partir de 1976. La vuelta a la democracia, sobre todo a partir de la última década refleja la consolidación de la Argentina, y en este caso de la dos villas de la Ciudad de Buenos Aires, como destino de la inmigración paraguaya, boliviana y peruana. La crisis de 2001-2002 y la pérdida de la convertibilidad hicieron que parte de los inmigrantes peruanos ya no encontraran muy atractivo este destino, dado que las remesas hacia su país no fueron posibles al deteriorarse su capacidad de ahorro. No obstante, los operativos de regularización migratoria –como Patria Grande– y la vigencia de la Ley 25.871 de 2004 –reglamentada en 2008– han permitido a paraguayos, peruanos y bolivianos tener mayores facilidades para obtener su residencia legal y poder exigir salarios en igualdad de condiciones que los nativos.

b. Sentimientos de pertenencia

La realización de tareas para mejorar y cuidar el barrio, como hacer zanjeos, juntar basura, tapar pozos, etc., surge como acción conjunta entre los vecinos cuando las personas se sienten interesadas en mejorar su hábitat y deciden compartir la responsabilidad con otros.

Participar de este tipo de iniciativas indica que existe un sentimiento de pertenencia al barrio, que las personas quieren lograr un lugar más cómodo y seguro como entorno para su vivienda. La forma de hacerlo en conjunto con los vecinos es lo que nos interesa resaltar en este caso.

Aproximadamente 1 persona cada 10 consultadas participó durante el año anterior a la encuesta en alguna de estas actividades. El resultado es más alentador en la villa de Barracas adonde 4 de cada 10 personas compartieron trabajos de mejoramiento de su hábitat. En cambio en la villa de Bajo Flores apenas 1 persona de cada 10 contestó afirmativamente. Este resultado refuerza la existencia de mayores niveles de sociabilidad en Barracas que en Bajo Flores, como se describió más arriba, y se refleja también en la próxima dimensión considerada, que es el apego al barrio.

La mayoría de la población de las villas analizadas ha pensado en irse del barrio o tiene planes para hacerlo (63%) y esta manifestación es relativamente mayor entre los entrevistados de Bajo Flores que entre los de Barracas (12 puntos porcentuales). Esa misma diferencia se da a favor de Barracas si se considera a los entrevistados que respondieron negativamente ante la pregunta. En otras palabras, en Bajo Flores 3 de cada 10 familias expresaron su deseo de quedarse y en Barracas 4 de cada 10.

Cuadro 4.7.
Apego y desapego para continuar viviendo en el barrio
y motivación principal por villa (en %)

	Total	Bajo Flores	Barracas
Apego al barrio y motivación principal			
No ha pensado en irse	37	31	43
Motivos			
Costumbre, gustos, comodidad	34	48	24
No tiene dinero para mudarse	26	19	31
Es propietario de la vivienda	13	3	20
En la villa los gastos son accesibles	8	5	10
Desapego al barrio y motivación principal			
Ha pensado en irse	63	69	57
Motivos			
Tener más tranquilidad	42	42	42
Estar más seguro	29	34	25
Tener la familia cerca	9	12	7

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011. UCA. Programa Desarrollo Humano y OSC.

A las familias que se quedarían en la villa –ya que nunca pensaron en irse a vivir a otro lugar– se les consultó por las razones que impulsan esa decisión.

La razón principal que manifiestan las entrevistadas es la costumbre, el gusto por el barrio y la comodidad que tienen por estar tan cerca de todo lo que necesitan. En segundo lugar reconocen que no tienen dinero para irse y en tercer término confluyen los que expresaron que no quieren irse porque son propietarios de la vivienda.

El cambio que significa un traslado tiene un alto costo emotivo y psicológico, además del económico. Cuando una persona ya lo sufrió porque llegó a la villa desde otro lugar, sea de otra parte de la Argentina o del extranjero, tuvo que adaptarse a vivir en una gran ciudad y en un barrio lleno de carencias como no habían imaginado, según sus propias expresiones. Durante las entrevistas no faltó la mención a que en su lugar natal no vivían en una villa, que cuando llegaron les costó acostumbrarse y le preguntaban, a sus parientes “¿esto es la Capital?” o “¿esto es Buenos Aires?”. Sin dudas que no eran ésas las expectativas de la mayoría cuando decidieron dejar su lugar de origen. En el imaginario de los encuestados, Buenos Aires se veía como un destino moderno, con todas las atracciones de una gran capital: oportunidades laborales y mejor calidad de vida para sí y para sus hijos. Éste es el denominador común de todo migrante –sea interno o internacional–. Pero la realidad los enfrentó con una situación más severa que la esperada, aunque tuvieran el apoyo de algún familiar.

Conseguir un trabajo no es fácil cuando se carece de las calificaciones adecuadas y las mujeres son las que más sufren esta situación por dos razones, la falta de capacidades y los hijos que cuidar. En general las mujeres pobres tienen un número de hijos mayor que el resto de las mujeres de los estratos medios o alto, teniendo escasas oportunidades de que alguien se los cuide para poder ir a trabajar –sea un pariente o una guardería–. Mientras en las villas las familias tienen en promedio casi 5 personas, en el resto de la ciudad no alcanza a 3 integrantes (Mazzeo, 2008 y véase el Capítulo 2). Si se dedican a tareas de escasa calificación en empleos domésticos, trabajos en talleres textiles, venta callejera de ropa y otras actividades, suelen dejar los niños menores al cuidado de un hermano mayor que muchas veces debe abandonar el colegio. Pese a todo, han terminado aceptando esta realidad y vivir en la villa se ha convertido en una estrategia de sobrevivencia aunque no haya sido intencio-

nal. Resulta así porque es el único lugar que encuentran y porque es barato vivir en la villa, según sus propias manifestaciones.

Todos los encuestados reconocen que no pagar impuestos ni servicios disminuye mucho el costo de vida, pero los que tienen mejores ingresos también prefieren que les cobren los servicios pero que éstos sean mejores que en la actualidad. Los que no son propietarios se quejan del precio de los alquileres en comparación con el espacio alquilado. Por esos mismos valores tal vez podrían vivir en un lugar más espacioso, pero no tienen posibilidades de afrontar todos los gastos que eso supone. Según sus expresiones, el precio de los terrenos afuera de la villa o los alquileres son inalcanzables no sólo por la cantidad de dinero necesaria sino porque no tienen las garantías que se exigen en el mercado formal —una garantía propietaria y recibo de sueldo—. Sin embargo, algunos entrevistados que quieren irse de la villa dicen que hay lugares donde se alquila una casa de un dormitorio, cocina-comedor y baño con todos los servicios por el mismo monto que un cuarto en las villas y sin los requisitos de mercado. Estos lugares suelen estar a una hora o más de viaje desde la ciudad de Buenos Aires hacia el conurbano.

Frente a esto no resulta raro que el 8% de la población de Barracas quiera quedarse porque se siente dueño de la vivienda en que está y porque eso les permite afrontar el resto de los gastos para vivir. Formalmente ninguno de los residentes es dueño del terreno que ocupa, pero las construcciones han sido pagadas por cada una de las familias y por lo tanto son propietarias de hecho y así funciona el mercado de venta y alquileres. El “hecho da derecho” dentro de los límites de la villa.

Sólo el 3% de las personas mencionan como motivación para quedarse en la villa el deseo de estar cerca del resto de su familia. Un valor similar tiene el grupo que considera una ventaja tener gastos de servicios escasos o nulos.

c. Sentimientos de desapego

La razón principal mencionada por la población que quiere irse del barrio o ha pensado en ello es que quieren vivir en un lugar tranquilo y mejorar lo que tienen actualmente. Otra manera de decir que buscan mayor tranquilidad es dar como motivo que desean un lugar más seguro —con mayor importancia relativa en

Bajo Flores que en Barracas—. Contrario a lo esperado la atracción de vivir en el mismo lugar que el resto de sus familias es la tercera motivación tanto en Bajo Flores como en Barracas y resultó igual que la percepción de que afuera de la villa tendrán un ambiente más sano y sin tanta exposición a las drogas.

Cuadro 4.8:
Lugar preferido para vivir con la familia
actual o en el futuro sus hijos (en %)

Lugar	Total		Bajo Flores		Barracas	
	Familia	Hijos	Familia	Hijos	Familia	Hijos
Fuera de la villa	23	43	24	34	23	51
Capital	21	17	21	18	21	15
Provincia	26	15	27	15	25	16
Conurbano	6	4	5	5	7	3
Otro lugar de la Argentina	9	6	8	5	11	6
País de origen	9	14	15	22	3	5
No sabe, adonde le den	5	1	1	0	10	3

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011. UCA. Programa Desarrollo Humano y OSC.

¿Cuál es el lugar elegido para vivir entre los que han pensado en irse de la villa? Dos de cada 10 familias dijeron que elegirían seguir viviendo en la Ciudad de Buenos Aires, en algunos casos en un lugar cercano adonde están actualmente. La misma proporción resulta para los que no especificaron el lugar y consideran que puede ser cualquiera, con tal de salir de la villa. Si a ésta le sumamos los que no saben a que lugar irían a vivir, se alcanza un 28% que tiene como principal deseo vivir afuera de villa sin tener un lugar definido. Esto cobra importancia a la hora de plantear soluciones habitacionales para estas familias.

El lugar elegido por un 32% de la gente es la provincia de Buenos Aires sumado a los que específicamente hicieron referencia a un partido del conurbano. Es lo más cercano, lo que ya conocen y es más accesible para sus posibilidades.

Cabe destacar que en el barrio de Bajo Flores hay un 15% de los que quieren irse que son inmigrantes extranjeros a quienes les gustaría volver a su país de origen, mientras que en Barracas este grupo alcanza sólo al 3%. Probablemente se trate de inmigrantes recientes que todavía no han logrado insertarse localmente.

d. El futuro deseado para los hijos

La gran mayoría de las familias encuestadas en ambas villas manifestaron su preferencia acerca de que los hijos se fueran a vivir afuera de la villa cuando formaran su propia familia (83%). Esto es un valor más alto que el referido a la actual familia del entrevistado en el acápite c. Esta preferencia es levemente mayor entre la población de Bajo Flores en concordancia con los resultados anteriores (87%). Estos hallazgos podrían estar reafirmando la debilidad del sentimiento de pertenencia a las villas, pero también son un indicador de que los padres desean para sus hijos algo más de lo que ellos han logrado y quisieran que les vaya mejor en su vida.

En este sentido, en el presente acápite se analizan en primer lugar las razones por las cuales las madres quisieran que sus hijos permanezcan en la villa y luego, las razones en sentido contrario y los lugares adonde les gustaría que vivieran. Todos los porcentajes se expresan con relación a la población que respondió por sí o por no a la pregunta: ¿Le gustaría que sus hijos vivieran aquí cuando formen su familia?

Cuadro 4.9.
Razones principales que justifican la preferencia por el lugar de residencia de los hijos por villa (en %)

	Total	Bajo Flores	Barracas
Razones para que sus hijos se queden el barrio			
Tener los hijos cerca	41	41	41
Costumbre	20	22	18
Casa propia	9	11	8
Razones para que sus hijos se vayan del barrio			
Inseguridad	52	58	45
Evitar malas influencias	15	12	18
Drogas	12	7	17
Mejor futuro y calidad de vida	10	6	14

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011. UCA. Programa Desarrollo Humano y OSC.

El deseo de mantener a los hijos cerca es mucho más valorado que la misma respuesta con respecto a la propia familia en su composición actual (8% en el Cuadro 4.7). Las expresiones de las ma-

dres no dejan de significar su deseo de que se mantenga toda la familia junta, que no se disperse y en el futuro tener los nietos cerca. Si los encuestados son la primera generación de residentes en la villa, el tener los hijos la familia amplia se consolidaría si sus hijos se quedaran en el barrio. La costumbre de vivir allí también influye en la respuesta pero en menor medida de lo que influyó para el propio encuestado; el hecho de que sus hijos hayan nacido y crecido allí es lo que más peso tiene en las respuestas.

El resto de las razones, tales como que en la villa los hijos podrían tener casa propia, que es más barato vivir allí que en otro lugar, que estarían cerca de todo, que allí tienen más posibilidades de estudiar y que allí están la mayoría de sus paisanos, son mencionadas por menos del 10% de la población total.

Las razones que manifestaron el total de las madres que prefieren que sus hijos salgan de la villa, refiere mayoritariamente a los problemas que presentan estos asentamientos marginales: más de la mitad mencionó problemas de inseguridad, robos y que en la villa hay gente armada y se matan entre ellos (52%). También algunas respuestas indican específicamente los problemas del entorno, las madres consideran que en la villa hay un mal ambiente y que exponen a sus hijos a malas influencias (15 en total y 18% en Barracas), la percepción de la existencia de mucha droga atemoriza a las familias y presiona a la preferencia por estar afuera de la villa en la misma medida (12 en total y 17% en Barracas).

Otras razones positivas que tienen relación con el estar afuera del barrio se agruparon en la certeza de que los hijos tendrán más posibilidades de estar bien y podrán mejorar su calidad de vida.

Por el nivel educativo de los encuestados y la escasa posibilidad de verbalización de sus proyectos a futuro es comprensible que las razones que justifican la preferencia de que los hijos vivan fuera de la villa estén referidas directamente a los males presentes que se quieren evitar con ello. En el imaginario colectivo de estas personas que prefieren el afuera están la falta de seguridad, la droga y la delincuencia como características del barrio; por lo tanto se justifica la existencia de un entorno poco amigable para el desarrollo de la propia familia.

Casi la mitad de las respuestas no dieron un lugar específico sino una condición: que los hijos elijan cualquier lugar afuera de la villa (43%). Este resultado ratifica el deseo de que los hijos no vivan en este tipo de barrios segregados y mejoren con respecto a

los padres. En el cuadro 4.8 habíamos observado que los encuestados dieron la misma respuesta con referencia al lugar en que ellos querrían vivir pero en la mitad de los casos (23%). Verbalizaciones como “un lugar que no sea tan peligroso como la villa”, “cualquier barrio normal”, “cualquier lugar que no sea villa”, “adonde no lo discriminen y pueda conseguir trabajo” o “adonde decida pero que no sea villa”, han sido incorporadas en esta categoría y demuestran una vez más la decisión de los encuestados y ratifican las razones que tienen para preferir que los hijos se vayan de allí.

Los resultados presentados también dan cuenta de que las madres ven con independencia a sus hijos y que no quieren decidir por ellos en algo tan importante como el lugar de residencia.

En cuanto al resto, hay más respuestas acerca de volver al país de origen que las que dieron los mismos encuestados respecto al cambio de su propio lugar de residencia (Véase cuadro 4.8), esto estaría indicando que son familias que no pueden afrontar el retorno pero que estiman que sus hijos, con mayores capacidades adquiridas en la Argentina, sí podrían hacerlo.

4.3.4. Obstáculos para la integración social en el barrio

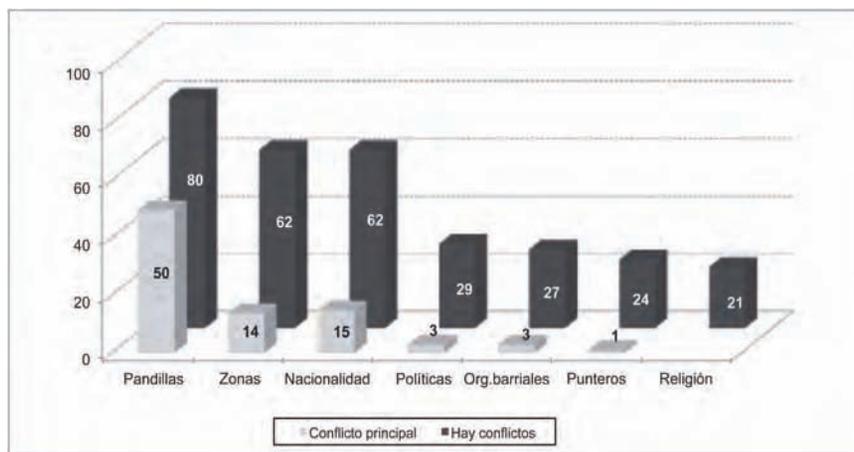
La preocupación principal de la población de las villas es la inseguridad identificada con los robos, la violencia y la droga, como fue analizado en la sección 3.1; esto se refleja en la disconformidad que tiene la mitad de los residentes con la vida social en el barrio porque lo ven como un obstáculo para salir de sus casas y reunirse en algún lugar que no sea su vivienda y, al mismo tiempo, tranquilo y seguro. También mencionan como razón para su disconformidad con la vida social la existencia de conflictos intrabarriales. Según sus expresiones prefieren quedarse en su casa antes que salir y quieren que sus hijos no anden por la calle. Esa percepción de inseguridad también se reflejó en las preferencias de la población para irse de la villa.

Con el propósito de valorar el nivel de integración social en estos barrios se consideran en este acápite tres apartados donde se analizan indicadores de conflicto, prejuicio y discriminación, pues entendemos que son percepciones que amenazan la formación del “nosotros” como barrio.

a. Conflictos barriales

La existencia de conflictos entre diferentes actores sociales de las villas debilita la formación del “nosotros” colectivo que les daría la posibilidad de tener conductas proactivas que favorezcan la participación y sociabilidad. En el gráfico siguiente se representan las percepciones de conflictividad grupal dentro del barrio entre distintos partidos o agrupaciones políticas, organizaciones barriales, punteros políticos o dirigentes, grupos de colectividades extranjeras, pandillas o grupos de jóvenes, grupos diferenciados por su credo o religión y grupos que representan a distintas zonas de la villa.

Gráfico 4.10.
Tipo y nivel de conflictividad total (en %)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, UCA, Programa Desarrollo Humano y OSC. 2011.

Las peleas entre pandillas o grupos de jóvenes no pasan inadvertidas para la gran mayoría de la población de ambas villas estudiadas, incluso la mitad lo considera el conflicto principal del barrio. Estas peleas se originarían por el alto nivel de violencia y el uso de drogas que fue mencionado como parte de la inseguridad imperante. En menor proporción pero con alta visibilidad se mencionan los conflictos entre grupos de extranjeros (paraguayos, bolivianos y peruanos) y entre los habitantes de diferentes zonas de las villas. Se piensa que la residencia de gente vinculada a las drogas está en el origen de estas divisiones, ya que se señala que todos ellos se concentran en el mismo lugar.

Si se suman las respuestas que reconocen conflictos entre agrupaciones políticas y punteros también los conflictos de poder tienen la misma importancia que los mencionados anteriormente, aunque no se destacan por ser los principales.

Hay coincidencias entre los resultados encontrados en la villa de Barracas y la de Bajo Flores con respecto a este tema.

Cuadro 4.10.
Tipo de conflictos existentes en los barrios
según origen migratorio (en porcentaje)

	Porteño	Migrante interno	Inmigrante boliviano	Inmigrante paraguayo	Peruanos y otros
Tipo de conflicto					
Pandillas	74	85	88	66	89
Nacionalidades	55	57	82	51	68
Zonas dentro del barrio	65	67	65	47	53
Agrupaciones políticas	33	37	18	27	35
Organizaciones barriales	34	32	19	26	26
Punteros	31	25	12	25	40
Religiones	18	26	10	30	25
Otros	4	5	1	8	5
Conflicto principal					
Agrupaciones políticas	1	3	3	2	5
Organizaciones barriales	1	3	0	6	11
Punteros	4	0	0	0	5
Pandillas	45	49	61	43	53
Nacionalidades	22	6	22	12	5
Religiones	1	0	0	0	0
Zonas dentro del barrio	15	21	8	12	11
No sabe	11	18	7	25	11

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011. UCA. Programa Desarrollo Humano y OSC.

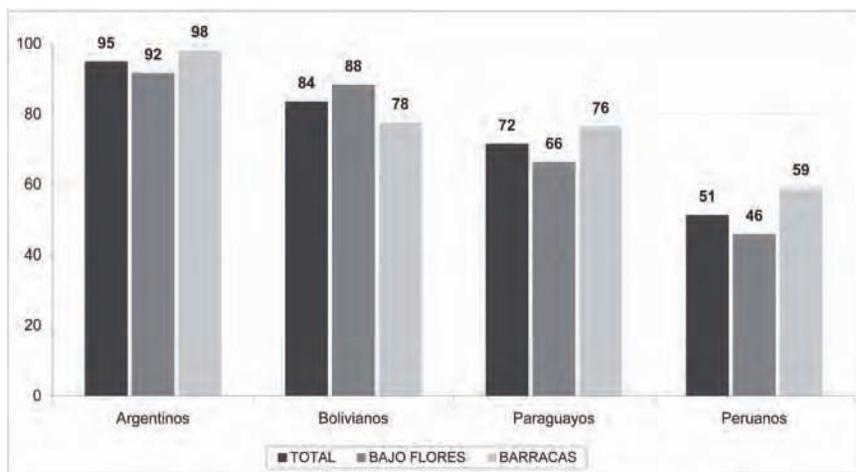
Si se considera la opinión de los distintos grupos de población según su lugar de nacimiento, la mayoría señala como conflicto intrabarrial a las peleas que protagonizan las pandillas de jóvenes, al tiempo que casi 9 de cada 10 bolivianos y peruanos y casi la mitad de todas las nacionalidades las consideran el conflicto principal. Son también los bolivianos y peruanos los que señalan en mayor proporción que el resto que existen conflictos entre étnias, aunque cuando se trata de seleccionarlo como conflicto principal sólo lo hacen 2 de cada 10 bolivianos y porteños.

Los conflictos entre las distintas zonas del barrio son más percibidos por los argentinos y los paraguayos al tiempo que también lo califican de principal 1 o 2 de cada 10 personas en todos los grupos.

b. Prejuicios

El prejuicio es una etiqueta social para apreciar o despreciar a la gente por características sociales reales o imaginarias. El más frecuente es el prejuicio hacia los extranjeros. Dada la composición social de las villas, en este punto se describen las opiniones de los habitantes sobre los grupos de distinta nacionalidad.

Gráfico 4.11.
Opinión buena y muy buena sobre otras personas
según nacionalidad por villa (en %)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, UCA, Programa Desarrollo Humano y OSC.

La opinión de la gran mayoría de los vecinos sobre los argentinos, bolivianos y paraguayos es buena o muy buena, como puede observarse en el gráfico anterior (95, 84 y 72%, respectivamente). La menor proporción de opiniones positivas que reciben los peruanos se basa en el imaginario colectivo que los vincula con el tráfico y la comercialización de drogas ilegales. La posibilidad de que los hijos de las familias de las villas consuman drogas se ha convertido

en el temor principal de las madres de acuerdo a sus propias manifestaciones. Esto también genera quejas porque, según ellas, los chicos consumen en todos lados e incluso durante los recreos en la escuela, por lo cual reclaman mayor control de parte de los maestros.

Para corroborar la falta de prejuicio racial en las villas se utilizaron dos preguntas que refieren a los dos extremos de una escala de prejuicio. Consiste en elegir a quienes se prefiere como vecinos (lugar en que se expresa el prejuicio en su nivel más bajo) y como futura pareja de una hija o hijo (situación en que el prejuicio se manifiesta más fuerte porque implica aceptar al “otro” como parte de la familia).

Cuadro 4.11.
Preferencia por los argentinos o extranjeros como vecinos y pareja de los hijos según villa (en porcentaje)

	Total		Bajo Flores		Barracas	
	Vecinos	Pareja de sus hijos	Vecinos	Pareja de sus hijos	Vecinos	Pareja de sus hijos
Personas de su misma nacionalidad	15	14	21	17	8	11
Argentinos	14	19	4	12	23	26
Otros extranjeros	3	1	4	1	2	1
Le da igual	68	57	68	67	67	48
No sabe	1	8	3	2	0	14

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011. UCA. Programa Desarrollo Humano y OSC.

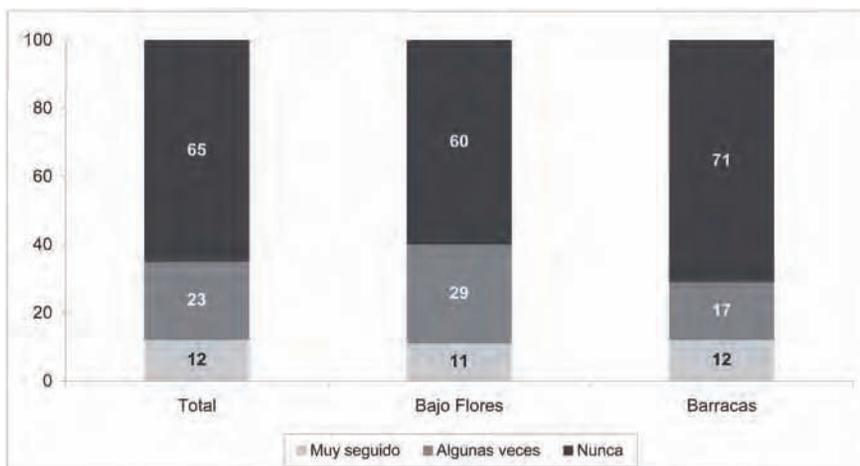
Se confirma que la población de las villas no tiene prejuicios étnicos, a la gran mayoría le da igual o no sabe contestar sobre este tema, lo cual está indicando que nunca se lo ha planteado porque no le significa un problema.

La única diferencia entre las dos villas consiste en que mientras en Bajo Flores hay una proporción mayor de personas que prefieren como vecinos y pareja de sus hijos a los extranjeros, los de Barracas prefieren a los argentinos. Esto podría tener relación con la composición poblacional de cada uno de estos barrios, tal como está señalado en el Cuadro 4.3 y que será objeto de estudios futuros, lo cual será objeto de otro análisis.

c. Discriminación

El tipo de discriminación que se analiza en este informe se refiere a la percepción de los habitantes de las villas por haberse sentido alguna vez discriminado por vivir en estos barrios pobres. El período de referencia de la pregunta fueron doce meses anteriores al relevamiento.

Gráfico 4.12.
Sentirse discriminado por vivir en la villa (en %)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, UCA, Programa Desarrollo Humano y OSC.

La pobreza y la marginación son vistos por mucha gente como algo relacionado con el robo y la delincuencia, sin percibirse que los pobres son los que más la padecen. El estigma de vivir en la villa todavía es percibido por el 34% de su población que se ha sentido discriminada. El prejuicio hacia la gente de la villa que se siente parte de la población de la ciudad se plasma en una acción social discriminatoria.

Conclusiones

El diseño de la Encuesta sobre condiciones de vida y vinculación con las organizaciones de la sociedad civil permite: i) evaluar el nivel de satisfacción de las dimensiones materiales y simbólicas

que hacen al bienestar y la calidad de vida, ii) dar cuenta de los resultados de las intervenciones de las OSC y de las políticas y programas sociales que se aplican en el espacio limitado de los barrios marginales, y iii) medir la sociabilidad e integración social de los habitantes incorporando la lógica del actor social.

Al mismo tiempo, la estrategia del relevamiento ha permitido capacitar personas que viven en las villas de Barracas y Bajo Flores en la tarea de “encuestador” que es requerida por diferentes reparticiones públicas y el mercado. Su calidad de residentes les permite agregar un plus a su calificación ya que conocen y pueden recorrer el barrio en el que viven.

Esa misma estrategia ha permitido también capacitar a alumnos de carreras sociales de grado que cursan actualmente en la UCA, teniendo un doble efecto. Desde el punto de vista académico, conocer y participar de las diferentes etapas de la técnica de encuesta, y desde el punto de vista más personal, les permitió conocer la realidad de familias que atraviesan situaciones de graves carencias mediante el contacto directo con las personas entrevistadas. Una realidad distinta los fue interpelando y en las relaciones “cara a cara” escucharon y vieron en el “otro” el prójimo.

Con respecto a los objetivos perseguidos con la encuesta y los hallazgos referidos a lo largo del presente capítulo cabe destacar la pertinencia de incorporar al análisis de los vínculos entre la población de las villas y las OSC, las características de la estructura de las relaciones sociales del barrio que pueden facilitar o dificultar las intervenciones sociales.

Se ha sostenido inicialmente que la fortaleza de las redes sociales y los vínculos de participación se encuentran relacionados con las barreras que surgen de las características mismas del barrio. La inseguridad es el principal obstáculo para que se desarrolle la sociabilidad en las villas y se construya un nosotros colectivo. A pesar de ello, más de la tercera parte de los habitantes participa activamente en alguna OSC. La participación refiere a distintos tipos de solidaridad que acompañan la voluntad individual y la elección de participar en uno u otro tipo de agrupaciones. En el caso que nos ocupa la mayor parte de la población que participa de alguna institución lo hace en los comedores comunitarios, reflejando la solidaridad funcional, aquella que se da cuando la activa participación conlleva un beneficio personal. Se espera que así sea, en la medida que el contexto que analizamos se caracteriza por las privaciones y no por las

oportunidades. La sociabilidad también refiere a las relaciones de solidaridad afectiva, interpersonales y recíprocas que van construyendo el entramado social del vecindario. Todo este capital social es el que permite a los habitantes movilizarse para el logro de sus metas individuales y también colectivas, el que los impulsa a dar y recibir apoyo, a encontrar en el vecino a un amigo con quien se pueden estrechar lazos fuertes. Y también que genera confianza en las personas e instituciones que acompañan sus reclamos por derechos sociales como la alimentación, la salud y la vivienda.

A la luz de los datos obtenidos a lo largo de este capítulo sobre la villa de Bajo Flores y Barracas podemos afirmar que las OSC que allí trabajan están orientadas a la satisfacción de las necesidades de los vecinos. Gracias a que las OSC y los programas de desarrollo social aseguran la comida a la tercera parte de las familias, el riesgo alimentario no es un flagelo para gran parte de ellas. Los déficits en la educación están siendo atendidos mediante acciones de apoyo escolar que muchas organizaciones dan a los niños y adolescentes. Otros problemas como la violencia familiar y la drogadicción –tanto en su prevención como en su rehabilitación– también están siendo incipientemente tratados por algunos grupos de ayuda generados en el marco de las OSC –especialmente las iglesias–.

A pesar de los cursos de capacitación y la enseñanza de oficios que da el Estado o las OSC, uno de los mayores problemas de la población en edad activa es que no tienen las calificaciones adecuadas para las demandas del mercado de trabajo. En este terreno hace falta un esfuerzo mayor de parte del Estado y las OSC para que los adultos logren inclusión social por medio del trabajo (ya sea en cooperativas, microemprendimientos o empleos formales).

La otra preocupación que tiene la población de las villas es la mala situación de sus viviendas y la carencia o mala calidad de los servicios. Una cuarta parte de las familias están disconformes con su situación de vivienda y no encontramos en el lugar ninguna OSC presente para cooperar en este aspecto.

Además del problema habitacional y de la preocupación por la falta de trabajo, las familias de las villas coinciden mayormente en señalar que la delincuencia, los robos, la violencia y la drogadicción dentro del espacio de las villas son sus mayores preocupaciones.

El Estado debería garantizar mayor seguridad en estos barrios, dado que la eficiencia normativa encontrada entre los vecinos de las villas es baja. La gran mayoría de la población tiene expectativas de

conductas recíprocas que deberían regular y controlar aquellas que ponen en riesgo la convivencia, pero no logran hacerlo eficazmente y se ha debilitado la confianza y los sentimientos de seguridad con relación a la integridad física y la propiedad. Esto debilita la cohesión barrial y el resultado se refleja en que más de la mitad de los residentes ha pensado o tiene planes para vivir afuera de la villa y que sus hijos también lo hagan cuando formen su familia, siendo el principal factor asociado a esto la inseguridad.

Tener la propiedad de la vivienda es definitorio para no desear irse del barrio, así como la costumbre de vivir allí y estar a gusto. A pesar de las dificultades señaladas, muchos habitantes no han pensado en irse. La existencia de conflictos entre grupos de jóvenes, inmigrantes de distintas nacionalidades y entre residentes de diferentes zonas de las villas se relaciona con la inseguridad. Los habitantes de las villas no se discriminan entre sí por ser de distintas nacionalidades sino por razones vinculadas con actividades ilícitas.

Las instituciones con mayor oferta de servicios han logrado mayor adhesión y confianza entre la gente del barrio —las escuelas, los hospitales o centros de salud y la Iglesia—. Los referentes barriales no tienen visibilidad, por lo que resultaría necesario que la acción de las OSC siga canalizando el ejercicio del derecho a la ciudad de los que no tienen voz para reclamar por sí solos.

Sin embargo, y a pesar de las condiciones de privación de satisfactores elementales como una vivienda adecuada y calificación para un trabajo digno, los habitantes han podido encontrar en la sociedad civil una gran ayuda para mejorar su vida y la de sus familias. Los vínculos sociales que mantiene casi la mitad de la población mediante la participación activa en algún tipo de instituciones y organizaciones dan cuenta de los esfuerzos de esas personas por desarrollar una vida social solidaria y activa dentro del barrio.

La perspectiva cristiana siempre ha planteado la solidaridad como una relación de vínculo con sentido y responsabilidad social hacia el prójimo y para el logro del bien común. Actualmente se trata de que la solidaridad sea canalizada colectivamente para beneficio de todos los que se comprometen en ella, dar y recibir recíprocamente sin que exista la idea de que hay alguien que tiene más cuya acción recae en los que menos tienen y se conviertan por ello en receptores de la dádiva. Por encima de ello, la acción solidaria debe unir a todos los involucrados.

Anexo

A.1 Desarrollo Operacional de la Encuesta Familias y OSC.

Cuadro 4.A.1.
Desarrollo operacional de la Encuesta Familias y OSC

DIMENSIONES	INDICADORES de CONDICIONES DE VIDA	INDICADORES de VÍNCULOS con las ORGANIZACIONES SOC CIVIL		
<i>Subdimensiones</i>				
CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS	<i>Hogar</i>	Tipo / Parentesco o relación con el jefe del hogar o familia		
	<i>Demográfica</i>	Sexo de Todos los Miembros del Hogar (TMH)		
		Edad TMH		
MIGRACIÓN INTERNACIONAL	<i>Migración</i>	Fecha de nacimiento TMH		
		Estado conyugal TMH		
		País de nacimiento		
	<i>Regularización migratoria</i>	Tiempo de residencia en el país		
		Obtención de DNI		
<i>Vinculos con el lugar de origen</i>	Medios de información sobre el país de origen			
VIVIENDA Y HÁBITAT	<i>Acceso a la vivienda</i>	Tipo de calle y acceso de vehículos	Identificación de OSC relacionadas	
	<i>Entorno de la vivienda</i>	Existencia de actividades o situaciones insalubres	Recepción de ayuda	
	<i>Tipo de vivienda</i>	Cantidad de pisos construidos en altura	Tipo de ayuda recibida	
	<i>Calidad de la vivienda</i>	Materiales del techo	Percepción de beneficios obtenidos	
		Material de los pisos		
	<i>Tenencia / propiedad</i>	Acceso al agua		
		Instalación de cañerías de agua		
		Disponibilidad de baño con inodoro con descarga de agua		
		Cantidad de ambientes de uso exclusivo		
		Medio de obtención del terreno		
	<i>Servicios domiciliarios</i>	Medio de obtención de la vivienda		
		Tipo de tenencia del terreno		
		Tipo de tenencia de la vivienda		
		Modo de construcción de la vivienda		
	<i>Usos de la vivienda</i>	Mejoras en la vivienda		
		Disponibilidad de electricidad, agua y gas		
		Medidor de energía eléctrica		
	<i>Valor de la vivienda</i>	Problemas con los servicios de luz, agua y gas		
		Usos no propios de la vivienda		
	<i>Adecuación a las necesidades familiares</i>	Valor del alquiler		
		Satisfacción con la vivienda		
		Aspectos deficientes de la vivienda		
		Tenencia insegura		
	CONECTIVIDAD Y ACCESIBILIDAD	<i>Transporte</i>	Equipamiento	
			Tipo de medios de transporte utilizados	Identificación de OSC relacionadas
		<i>Adecuación a las necesidades familiares</i>	Finalidad de los viajes	Recepción de ayuda
			Tiempo usado en viajes por día	Tipo de ayuda recibida
Problemas de transporte			Percepción de beneficios obtenidos	
<i>Compras</i>		Lugares adonde se realizan las compras para el hogar		
		Conformidad con el transporte		
SEGURIDAD		<i>Principales problemas de transporte y accesibilidad</i>	Principales problemas de transporte y accesibilidad	
			Incidencia de hechos delictivos	Identificación de OSC relacionadas
			Lugar de los hechos referidos	Recepción de ayuda
	Lugares adonde se sienten inseguros		Tipo de ayuda recibida	
	Problemas de seguridad en la villa		Percepción de beneficios obtenidos	
SALUD	<i>Cobertura</i>	Cobertura de salud TMH	Identificación de OSC relacionadas	
		Consultas realizadas el último año TMH	Recepción de ayuda	
	<i>Atención</i>	Lugar habitual de consulta médica TMH	Tipo de ayuda recibida	
		Conformidad con los servicios de salud	Percepción de beneficios obtenidos	
	<i>Estado de salud</i>	Problemas relacionados con el cuidado de la salud		
		Ocurrencia de enfermedades crónicas TMH		
		Incidencia del consumo de drogas en la familia		
		Incidencia de alcoholismo en la familia		
		Incidencia de la violencia familiar		
	ALIMENTACIÓN	<i>Hábitos familiares</i>	Horas de sueño diarias	Identificación de OSC relacionadas
Cantidad de días por semana que toda la familia comparte la mesa			Recepción de ayuda alimentaria	
<i>Riesgo alimentario</i>		No haber comido por falta de dinero	Frecuencia de la ayuda	
		Comer menos por falta de dinero	Inicio de la ayuda	
<i>Variedad de la dieta semanal</i>		Frecuencia de consumo de alimentos varios	Duración de la asistencia alimentaria	

Nota: Cada vez que un indicador aparece con la abreviatura TMH significa que fue medido en todos los miembros del hogar.

DIMENSIONES	Subdimensiones	INDICADORES de CONDICIONES DE VIDA	INDICADORES de VÍNCULOS con las ORGANIZACIONES SOC CIVIL	
EDUCACIÓN		Asistencia escolar TMH	Identificación de OSC relacionadas	
		Nivel de instrucción TMH	Recepción de ayuda	
		Grado o año que cursa o cursó TMH	Tipo de ayuda recibida	
		Completó o no el nivel TMH	Percepción de beneficios obtenidos	
		Régimen de la escuela que asisten TMH		
	<i>Accesibilidad</i>	Localización de la escuela o colegio		
		Uso de medios de transporte para llegar a la escuela		
	<i>Beneficios</i>	Comidas que reciben en el colegio		
		Otros beneficios que reciben de la escuela (becas, útiles, etc.)		
	<i>Satisfacción con la educ. de los chicos</i>	Nivel de satisfacción con la educación que reciben		
		Reptencia		
		Sobreedad		
		Abandono y sus causas		
		Clases de computación		
		Principales problemas de la educación recibida		
<i>Actividades extracurriculares</i>		Cursos de computación		
		Actividades artísticas		
		Actividades deportivas		
		Apoyo escolar		
		Idiomas		
		Oficios		
	<i>Acceso a las actividades extracurr.</i>	Lugar donde se realiza cada actividad extracurricular		
		Uso de internet en la familia		
	ACTIVIDADES LABORALES Y PRODUCTIVAS		Profesión, tarea u oficio	Identificación de OSC relacionadas
			Condición de actividad económica	Recepción de ayuda
		Categoría ocupacional	Tipo de ayuda recibida	
		Ocupación secundaria	Percepción de beneficios obtenidos	
		Rama de actividad económica		
		Dedicación del establecimiento		
		Tamaño del establecimiento		
		Descuento jubilatorio		
		Recibe jubilación o pensión		
		Antigüedad en el empleo		
		Modo de obtención del empleo		
		Cantidad de horas trabajadas		
		Distancia en horas al trabajo		
<i>Satisfacción</i>		Conformidad con la situación laboral		
		Principales problemas laborales		
SITUACIÓN ECONÓMICA DEL HOGAR		Cantidad de personas que reciben ingresos en el hogar		
		Ingreso total del jefe del hogar		
		Ingreso total familiar		
		Fuentes de ingreso		
		Percepción de la situación económica del hogar		
		Bienes del hogar		
SOCIABILIDAD E INTEGRACIÓN CIUDADANA	<i>Sociabilidad horizontal</i>	Vínculos de apoyo emocional		
		Intercambio de bienes		
		Intercambio de información		
		Disponibilidad de ayuda		
		Vínculos para solucionar problemas		
	<i>Sociabilidad vertical</i>	Participación en grupos y asociaciones		
		Frecuencia de la participación		
		Lugar de reunión		
		Confianza en instituciones		
		Confianza en personas		
		Medios de comunicación usados para conocer la situación del país		
	<i>Discriminación</i>	Percepción sobre discriminación hacia la gente del barrio		
		Lugares donde se discrimina		
		Formas de discriminación		
	<i>Integración</i>	Grado de aceptación de los extranjeros		
		Escala de preferencias por nacionalidad		
		Personas que discriminan		
	<i>Conflictos</i>	Existencia de conflictos en el barrio		
	Conflicto principal			
<i>Apego al barrio</i>	Tiempo de residencia en el barrio			
	Tiempo de residencia en la vivienda			
	Motivación para residir en el barrio			
	Planes para mudarse del barrio			
	Preferencia del lugar de residencia para los hijos			
VIDA FAMILIAR Y RELIGIOSA	<i>Vida familiar</i>	Acontecimientos alegres de la vida familiar		
		Acontecimientos tristes de la vida familiar		
	<i>Religiosidad</i>	Religión o credo		
		Asistencia a la iglesia o templo		
		Participación en actividades religiosas		
	Grado de práctica religiosa			

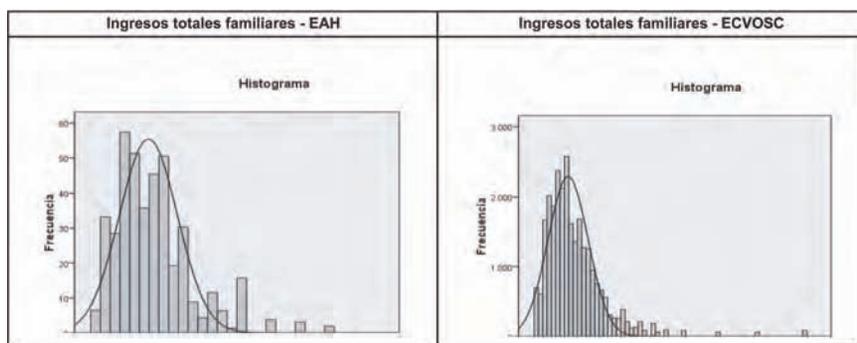
Fuente: Programa Desarrollo Humano y OSC, UCA.

A.2 Validación externa de los resultados

La validación de los resultados de la ECVyOSC se realizó mediante la confrontación de las distribuciones univariadas de variables estructurales medidas de manera comparable en la Encuesta Anual de Hogares (DGEyC, 2009). Una de las distribuciones comparadas fue la del ingreso total familiar (ITF) en tanto predictor de las características socioeconómicas de los hogares. Como se observa a continuación, ambas distribuciones presentan características similares, evidenciándose para la ECVyOSC un nivel de ingresos mayor, esperable dados los dos años transcurridos entre ambos relevamientos.

Gráfico 4.A.1.

Comparación de distribuciones de ingresos totales familiares según fuente



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la EAH (2009) y la ECVyOSC

Asimismo, los estadísticos descriptivos de ambas distribuciones muestran altos niveles de similitud. El valor medio presenta un incremento algo menor a un 20% en la ECVyOSC respecto de la EAH, similar al incremento que se evidencia para el valor mediano (percentil 50). El valor más frecuente, la moda, es de \$2000 en ambas distribuciones. Además de estos estadísticos de posición, los de variabilidad también son similares: en particular, el desvío estándar es de aproximadamente \$1300 en cada caso.

Como una comparación adicional, se han calculado ratios de ingresos entre los percentiles 20 y 90 respecto del percentil 10, para cada una de las distribuciones. Los ratios resultantes muestran una alta similitud.

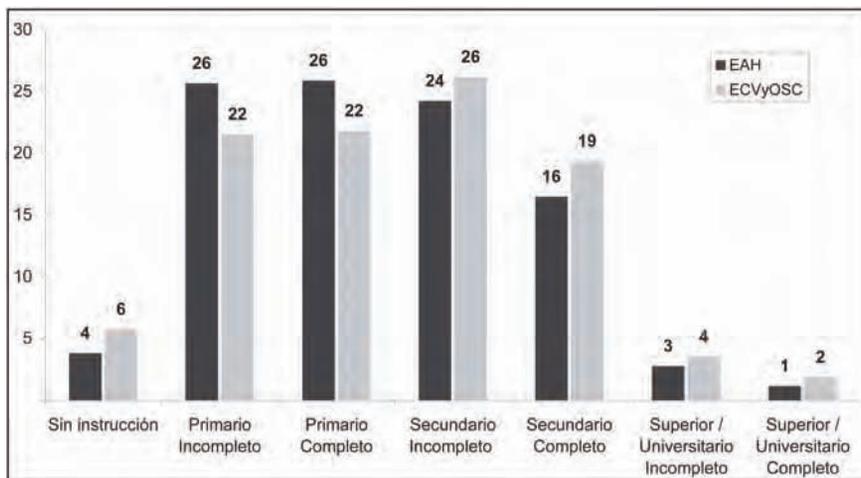
Cuadro 4.A.2.
Estadísticos descriptivos del
Ingreso Total Familiar (ITF) según fuente (en pesos)

	ITF - EAH	ITF - ECVyOSC
Media	1800	2118
Mediana	1500	1850
Moda	2000	2000
Desv. típ.	1360	1331
Asimetría	3	1
Curtosis	14	2
Rango	12000	8000
Mínimo	0	0
Máximo	12000	8000
Percentiles	10	550
	25	950
	50	1500
	75	2345
	90	3230

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la EAH(2009) y la ECVyOSC (2011).

Adicionalmente, se presentan los resultados para el máximo nivel educativo alcanzado de los jefes de hogar. Como puede observarse, la estructura es muy similar en ambos casos. En rasgos generales, se observa una proporción algo mayor para los niveles primarios en la EAH, mientras que la ECVyOSC muestra una proporción escasamente mayor en el nivel secundario, tanto completo como incompleto.

Gráfico 4.A.2.
Máximo nivel educativo de los jefes de hogar, según fuente



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la EAH (2009) y la ECVyOSC (2011)

Finalmente, atendiendo a las condiciones de marcados déficit habitacionales en las villas de la ciudad, se sometieron a comparación dos indicadores sobre las condiciones de saneamiento de las viviendas, medidos de igual manera tipo y exclusividad del baño. Mientras que la EAH muestra que un 82% de los hogares disponen en 2009 de un baño con descarga a red cloacal, la ECVyOSC indica para 2011 un 75%. En cuanto a la exclusividad del baño, tanto la EAH como la ECVyOSC indican un 77% de los hogares con baño de uso exclusivo.

A.3 Cuadros de resultados

Cuadro 4.A.3.
Familias según percepción sobre las condiciones
de vida por dimensión según origen (en %)

Dimensión/Origen	Total	Porteño	Migrante interno	Inmigrante boliviano	Inmigrante paraguayo	Peruanos y otros inm.
Educación	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Muy conforme	22,2	25,0	19,4	25,0	19,2	28,6
Conforme	62,0	58,3	72,0	47,4	69,9	50,0
Poco conforme	13,9	16,7	8,6	22,4	11,0	7,1
Nada conforme	1,9	0,0	0,0	5,3	0,0	14,3
Salud	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Muy conforme	14,9	9,4	13,9	8,6	26,1	25,0
Conforme	60,7	70,6	67,8	44,7	66,3	35,0
Poco conforme	17,0	18,8	13,0	30,5	3,3	25,0
Nada conforme	7,4	1,2	5,2	16,2	4,3	15,0
Vida social	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Muy conforme	4,5	2,4	2,6	3,8	8,7	10,0
Conforme	57,5	64,7	66,4	39,6	60,9	55,0
Poco conforme	27,4	25,9	24,1	36,8	23,9	20,0
Nada conforme	10,5	7,1	6,9	19,8	6,5	15,0
Transporte	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Muy conforme	4,5	3,5	5,3	5,7	3,2	5,0
Conforme	56,0	67,4	63,2	36,8	61,7	40,0
Poco conforme	27,4	22,1	19,3	41,5	24,5	35,0
Nada conforme	12,1	7,0	12,3	16,0	10,6	20,0
Trabajo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Muy conforme	5,4	3,5	7,5	1,9	7,6	9,5
Conforme	37,3	48,2	40,6	26,2	40,2	19,0
Poco conforme	33,2	31,8	29,2	45,6	20,7	52,4
Nada conforme	24,1	16,5	22,6	26,2	31,5	19,0
Vivienda	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Muy conforme	7,2	9,4	3,4	10,5	7,5	
Conforme	33,7	40,0	29,3	24,8	43,0	36,8
Poco conforme	32,1	25,9	35,3	38,1	22,9	31,6
Nada conforme	27,0	24,7	31,9	26,7	22,6	31,6
Seguridad	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Muy conforme	2,1			1,9	7,4	
Conforme	15,5	21,2	23,5	2,8	17,0	5,0
Poco conforme	28,8	25,9	27,0	35,8	20,2	55,0
Nada conforme	53,6	52,9	49,6	59,4	55,3	40,0

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011. UCA. Programa Desarrollo Humano y OSC.

Cuadro 4.A.4.
Familias que conocen y reciben ayuda de alguna OSC según
dimensiones de las condiciones de vida por origen (en %)

	Porteño	Migrante interno	Inmigrante boliviano	Inmigrante paraguayo	Peruanos y otros
Alimentos					
Conoce OSC y recibe ayuda	31	33	46	19	55
Conoce OSC y no recibe ayuda	16	18	20	15	13
Total conoce OSC	47	50	66	34	68
Educación					
Conoce OSC y recibe ayuda	26	26	16	5	26
Conoce OSC y no recibe ayuda	12	17	19	7	0
Total conoce OSC	37	43	35	13	26
Salud					
Conoce OSC y recibe ayuda	27	18	18	7	16
Conoce OSC y no recibe ayuda	3	2	2	4	11
Total conoce OSC	29	21	20	12	26
Trabajo					
Conoce OSC y recibe ayuda	18	10	7	5	11
Conoce OSC y no recibe ayuda	2	5	4	5	0
Total conoce OSC	20	15	10	11	11
Vivienda					
Conoce OSC y recibe ayuda	3	8	4	4	10
Conoce OSC y no recibe ayuda	6	4	2	6	10
Total conoce OSC	9	12	6	11	20

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011. UCA. Programa Desarrollo Humano y OSC.

Cuadro 4.A.5.
Participación institucional según tipo de
organización y agrupación por villa (en %)

Tipo de organización		Total	Bajo Flores	Barracas
Comedor	funcional	21	28	15
Parroquia / Iglesia / Templo	normativa	21	16	24
Cooperadora escolar	asociativa	12	6	18
Grupos de ayuda	asociativa	4	3	5
Centro cultural o club social o deportivo	consensual	4	5	2
Asambleas barriales	estructural	4	2	5
Movimiento social	consensual	2	4	0
Cooperativa de trabajo	asociativa	2	1	2
Equipo de fútbol o grupo artístico	consensual	2	2	1
Asociación de la colectividad	estructural	2	1	2
Junta vecinal	estructural	1	2	0
Sindicato / Gremio	consensual	1	1	0
Partido político	normativa	1	1	0

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida Familiares y Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011. UCA. Programa Desarrollo Humano y OSC.

RESUMEN DE EVIDENCIAS

Las villas en la Ciudad de Buenos Aires. Fragmentación espacial y segmentación de las condiciones sociales de vida

1. De acuerdo al Censo 2010, 163.587 habitantes de la Ciudad de Buenos Aires viven en villas o asentamientos, lo que representa el 5,7% de la población total y marca un crecimiento de 53% respecto de 2001 y de 223% respecto de 1991, cuando la población en villas y asentamientos era de 52.608 personas. No obstante debe mencionarse que estas cifras contienen importantes niveles de subregistro, por lo que estimaciones alternativas indican que la población en villas y asentamientos en la Ciudad podría alcanzar incluso el doble de la contabilizada por las estadísticas oficiales.
2. La localización de esta población revela un patrón de creciente concentración en la zona sur de la ciudad, en donde reside actualmente casi el 60% de la población en villas y asentamientos. En particular en la comuna 8 conformada por los barrios de Villa Lugano, Villa Riachuelo y Villa Soldati, la población en villas y asentamientos compone la tercera parte de la población. Desde el punto de vista de su tamaño, las villas más pobladas son actualmente la 21-24 de Barracas (29.789 personas), la 31-31 bis de Retiro (26.492 personas) y la 1-11-14 de Bajo Flores (25.973 personas).
3. Las villas tienen una población más joven que la del resto de la Ciudad: mientras que la edad promedio en esta es de 39 años, en las villas no supera los 24 años. Sólo el 2% de la población que reside en villas es mayor de 65 años, en tanto que el 44% son niños o adolescentes menores de 17 años. En las villas las mujeres de entre 45 y 54 años tienen en promedio 4,5 hijos, mientras que en el resto de la ciudad tienen aproximadamente 2,5 hijos durante la misma etapa. Las características demográficas de las villas acentúan los rasgos de la zona sur.

4. Poco más de la mitad de la población de las villas no nació en la Ciudad de Buenos Aires. Cuatro de cada 10 residentes son extranjeros, casi en su totalidad provenientes de países limítrofes, incluido Perú. Entre la población de la ciudad los residentes extranjeros componen una décima parte. El componente migratorio es más marcado al referirnos a los jefes de hogar: dos de cada tres de ellos son extranjeros. Esta proporción triplica la observada en la zona sur (20%) y multiplica por 6 la de la zona norte (9%).
5. El tamaño de los hogares en las villas (4,4) casi duplica el tamaño medio de los hogares de la Ciudad (2,5). Esto se debe a que en las villas el 40% de los hogares está compuesto por 5 miembros o más, mientras que en el resto de la ciudad el 60% de los hogares no tienen más de dos miembros. Una quinta parte de los hogares de las villas son extendidos o compuestos. En las villas, un 43% de los hogares tienen jefe femenino.
6. Las condiciones habitacionales son fuertemente deficitarias en las villas. Es notable el déficit de saneamiento, que alcanza al 17% de la población. El hacinamiento es otro indicador crítico del deterioro habitacional: la mitad de las personas viven en situación de hacinamiento, en contraposición con el 6% del resto de la ciudad. Dos terceras partes de los residentes en las villas declaran tener una tenencia insegura de la vivienda que ocupan. La incidencia de la precariedad de las viviendas es similar a la encontrada en la zona sur (11%). El 60% de las personas que habitan en villas tienen al menos un problema de vivienda.
7. La gran mayoría de la población de las villas depende de la atención hospitalaria. Casi el 80% de las personas no está afiliada a ningún sistema de cobertura en salud. En el resto de la ciudad ese valor descende al 20%. La propensión a la mortalidad infantil es preocupante: el porcentaje de mujeres adultas de las villas que declararon haber tenido hijos nacidos vivos que murieron duplica el encontrado en la zona sur y triplica el de la ciudad en su conjunto (13 contra 8 y 4%, respectivamente).
8. Si bien la escolarización en las villas es amplia, tanto en la escuela primaria (98%) como en la secundaria (87%), se observan importantes problemas de deserción y abandono escolar, puestos de relieve en la baja terminalidad: el 72% de los adolescentes no completó sus estudios secundarios. En el resto de la ciudad el porcentaje es de 24%. Asimismo, se encuentra que 28% de los jóvenes de la villa no estudia ni trabaja.

9. Los perfiles educativos de la población son muy diferenciados. Los habitantes de las villas logran, en promedio, 8 años de educación, mientras que en la zona sur de la ciudad se alcanzan los 10 años y el promedio general es de 12 años (secundaria completa).
10. El acceso al mercado laboral no presenta brechas tan marcadas: si bien la tasa general de actividad es menor en las villas (55%) que en el resto de la ciudad (63%), esta se equipara cuando se acota a los jefes de hogar. Esta situación se replica al examinar la tasa de empleo, que entre la población de la villa es de 48%, 10 puntos porcentuales menos que en el resto de la Ciudad.
11. La proporción de la población económicamente activa que tiene problemas de empleo (desocupación o subocupación) en las villas duplica a la del resto de la ciudad (26% contra 14%). En cuanto a la calidad de la inserción ocupacional de los habitantes de las villas se encuentra que el 66% de los asalariados no están registrados, mientras que entre los asalariados del resto de la ciudad ese porcentaje desciende a 27%.
12. En las villas de la ciudad, cerca del 90% de los trabajadores tiene un ingreso laboral por debajo del salario mínimo vital y móvil, mientras que en el resto de la ciudad no supera el 30%. En cuanto al valor de estos ingresos, en promedio los ingresos del resto de la ciudad triplican a los que perciben los habitantes de las villas.
13. La incidencia de la pobreza por ingresos en las villas es 10 veces mayor que en el resto del territorio de la ciudad, mientras que en el caso de la indigencia es 12 veces más elevada, con independencia de la metodología de medición para su cálculo. Respecto de la zona sur de la ciudad se comprueba que los niveles de pobreza e indigencia en las villas son aproximadamente 2,5 veces mayores. Las familias del resto de la ciudad tienen un ingreso total 2,5 veces mayor y un ingreso per cápita 4,6 veces mayor que las familias que viven en villas.
14. La medida de pobreza multidimensional de Alkire-Foster permite obtener información acerca de la incidencia y la intensidad de la pobreza. En la Ciudad de Buenos Aires, esta medida indica que el 5,4% de las personas sufre privaciones en al menos una de las dimensiones de pobreza material seleccionadas (hábitat, salud y subsistencia). Si se dejan afuera las villas de la ciudad, este valor decrece a un 3,7%, mientras que en estos

territorios segregados se incrementa al 42% de la población. La pobreza en las villas no sólo tiene una mayor incidencia sino también es más intensa (mayor proporción de la población con una alta cantidad de privaciones).

15. Un conjunto de factores socio-demográficos y económicos están relacionados con la pobreza multidimensional en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Se analizan cuatro factores principales. En las villas, pertenecer a un hogar monoparental con jefatura femenina es una situación menos desventajosa que en el resto de la ciudad en lo que se refiere a pobreza multidimensional. De la misma manera, vivir en un hogar con jefe de hogar extranjero incrementa en mayor medida las probabilidades de ser pobre fuera de la villa que dentro de ella. En relación con la condición ocupacional del jefe de hogar vivir en un hogar con jefe formal aleja de la pobreza tanto a quienes habitan dentro como fuera de la villa. Finalmente, mientras que los bajos niveles educativos del jefe de hogar son un importante factor asociado a la pobreza, en las villas la educación pierde su valor dado que no logra evitar altos niveles de pobreza multidimensional.
16. La aplicación de regresiones logísticas permite una aproximación al efecto vecindario que muestra que el poder que tienen la mayor educación o un empleo formal del jefe de hogar para alejar a los miembros de esa familia de la pobreza se pierde dentro de estos territorios segregados. El efecto vecindario se observa en todas las dimensiones analizadas: subsistencia, salud y hábitat; en este último caso, más allá de si se considera o no la tenencia irregular de la vivienda.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil de las villas de Barracas y de Bajo Flores

17. Se identificaron 43 organizaciones de la sociedad civil (OSC) que operan en la villa de Bajo Flores y 65 en la de Barracas. La villa de Bajo Flores tiene una mayor cantidad de OSC de base (34) que la de Barracas (31), mientras que esta última tiene significativamente más OSC con origen fuera de la villa (un total de 34) en comparación con Bajo Flores (9). Estas organizaciones benefician a un total de 21 mil personas en Barracas y 12 mil en Bajo Flores.

18. Las parroquias son las organizaciones que tienen una mayor cantidad de beneficiarios o participantes dentro del conjunto de organizaciones relevadas; los beneficiarios de sus programas representan el 27% del total de personas que asisten a programas de las OSC de la villa de Barracas y el 12% en el caso de la de Bajo Flores.
19. Al comparar la localización territorial de las OSC se observa una densidad organizativa ligeramente mayor en el barrio de Barracas que en Bajo Flores. En Barracas, las OSC son más numerosas en la zona más antigua de la villa, cercana a la Parroquia Ntra. Sra. de Caacupé y más escasas en las zonas más nuevas donde se visualizan peores condiciones habitacionales. En Bajo Flores, las OSC son más numerosas en el Barrio Illia, que también tiene mejores condiciones habitacionales, y particularmente escasas en la zona de la villa conocida como la más insegura.
20. La mitad de las OSC tiene personería jurídica y otro 10% la tiene en trámite. Esto muestra un nivel de formalidad jurídica menor que el indicado en un estudio sobre las organizaciones que operan en cuatro partidos del conurbano bonaerense. Siete de cada 10 OSC con personería jurídica son asociaciones civiles, 2 de cada 10 son fundaciones y las restantes son mutuales o iglesias.
21. Las OSC más numerosas en ambos barrios son las prestadoras de servicios sociales (como comedores y centros comunitarios). Ellas representan el 63% de las OSC de Bajo Flores y el 46% de las de Barracas. La siguiente categoría más importante son las organizaciones educativas, que representan el 12% del total en Bajo Flores y el 17% en Barracas).
22. Un total de 6 OSC de la villa de Bajo Flores y 10 de Barracas tienen un vínculo directo con alguna agrupación política o movimiento social y 10 de Barracas y 3 de Bajo Flores están afiliadas con una entidad religiosa.
23. Las OSC de base en general tienen mayor antigüedad en las villas que las OSC de afuera. Un tercio de las OSC de base que operan actualmente en las dos villas iniciaron sus actividades en los años noventa y 4 de cada 10 desde 2000. Ocho de cada 10 OSC de afuera iniciaron sus actividades desde 2000.
24. Según los relatos de los referentes de las organizaciones, el principal motivo para el inicio de actividades en el barrio fue-

ron las necesidades de los habitantes. Más de la mitad de las OSC de base y 1 de cada 4 OSC de afuera mencionaron específicamente los problemas alimentarios de los habitantes. La educación fue el problema específico resaltado con mayor frecuencia por las OSC de afuera.

25. Los intereses, trayectorias personales y lazos de los integrantes de las OSC también influyeron en el inicio de la acción colectiva. Cuatro de cada 5 OSC de base y la mitad de las OSC de afuera tienen un líder o referente clave que trabaja en la organización desde sus inicios. Casi la mitad de las OSC de base mencionaron la importancia de un contacto con alguna entidad estatal y la mitad de las OSC de afuera hicieron hincapié en la importancia de sus contactos con otras organizaciones.
26. Existe amplia variación en la escala de las OSC de las villas. Dos de cada 10 organizaciones tienen más de 499 beneficiarios, 6 de cada 10 tienen entre 100 y 499 beneficiarios y las restantes tienen menos de 100 beneficiarios. En general, las OSC de base tienden a asistir a una mayor cantidad de personas que las de afuera.
27. La mayoría de las OSC de las villas se focaliza en la provisión de servicios asistenciales, siendo el más importante la alimentación. Un total de 55 comedores comunitarios operan en los dos barrios, sirviendo semanalmente más de 100 mil raciones de comida a 14 mil personas.
28. Aunque muchas organizaciones empezaron como comedores comunitarios, se han diversificado en forma creciente sus actividades hacia actividades de promoción. Sólo 3 de cada 10 organizaciones realiza una única actividad, otro tercio realiza entre dos y tres actividades y los restantes realizan al menos cuatro actividades.
29. Existe baja correspondencia entre los temas identificados por los referentes de las organizaciones como los principales problemas de los habitantes y las actividades realizadas por las OSC. Los problemas identificados por el mayor porcentaje de referentes son las adicciones, el déficit habitacional y la inseguridad –todos problemas vinculados con la situación particular de las villas.
30. Los programas en los que participa la mayor cantidad de vecinos son los programas alimentarios (con 14 mil beneficiarios); los programas recreativos, deportivos y culturales (con 5,5 mil beneficiarios); los programas educativos (con casi 5 mil benefi-

ciarios); los programas de asesoramiento jurídico (con 2,2 mil beneficiarios) y los programas laborales y productivos (con 1,6 mil beneficiarios). Dentro del rubro educativo, las actividades de mayor afluencia son las de apoyo escolar (con casi 3 mil beneficiarios), las guarderías y jardines de infantes (con 900 beneficiarios) y los programas de alfabetización para adultos (con 450 beneficiarios).

31. Los programas con mayores restricciones en su capacidad son los programas de educación formal (jardines de infantes, enseñanza primaria y secundaria) y las guarderías. Los referentes de casi 8 de cada 10 comedores y la mitad de los programas laborales y productivos también advierten que no pueden atender toda la demanda.
32. Los referentes de 3 de cada 4 comedores indicaron que su programa tiene un efecto positivo en el estado nutricional de los beneficiarios y más de la mitad de los referentes de programas educativos dijeron que contribuyen a la permanencia y/o reinserción escolar. Un tercio de los referentes de programas de capacitación en oficios mencionaron casos concretos de personas que habían obtenido un trabajo a partir de su participación en el programa. Los referentes también hablaron del rol de las OSC como espacios de contención y de sociabilidad de los vecinos.
33. En las 97 organizaciones entrevistadas trabajan casi 3.700 personas. El 81% de ellas son voluntarias, 13% personal rentado y 6% realiza una contraprestación para un plan o programa público. Las OSC con orígenes fuera de las villas gozan de una mayor cantidad de recursos humanos por beneficiario, y estas diferencias son particularmente notables con respecto a la cantidad de personal remunerado y profesional.
34. El Estado es la principal fuente de recursos de las OSC. La mitad de sus programas recibe financiamiento del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y uno de cada cinco del Gobierno Nacional. Las fuentes de recursos de las OSC de afuera son más diversificadas que las de las OSC de base. Aquellas tienden a recibir más recursos de individuos (29% de sus programas), actividades de recaudación (27%) y empresas (17%).
35. El 66% de las OSC se vincula con alguna otra organización para desarrollar sus actividades y la mitad participa en una red de organizaciones. Sólo el 17% de las OSC se vincula con alguna empresa privada.

36. Ocho de cada 10 organizaciones mantienen algún vínculo con el Estado en la gestión de sus actividades. La forma de relación más relevante es la de coproducción. Existen también algunos casos donde funcionarios estatales y referentes de las OSC desarrollan relaciones sinérgicas que están sustentadas en los vínculos de confianza y cooperación entre funcionarios estatales y ciudadanos. Un ejemplo ilustrativo de esta forma de relación es la articulación entre referentes de las OSC y los trabajadores de salud pública.
37. Los vínculos familiares, laborales, profesionales y los saberes previos adquiridos por los referentes de las OSC son puestos en juego a la hora de llevar a cabo su trabajo comunitario. Producto de ello, encontramos diferencias no sólo en el tipo de respuestas que brindan las OSC sino también en la conceptualización de los programas que desarrollan. En general las organizaciones de afuera de la villa tienden a brindar un enfoque más especializado; mientras que las organizaciones de base, en algunos casos, adquieren este tipo de enfoque a través de un crecimiento paulatino y la incorporación de perfiles más profesionalizados.
38. Los referentes de las organizaciones con origen en el barrio poseen por un lado, un conocimiento más profundo de las necesidades inmediatas de los habitantes; pero por el otro lado, son más proclives a naturalizar ciertos fenómenos que afectan a sus residentes.
39. A través de los relatos se visualiza la existencia de dimensiones subyacentes que recorren los problemas que afectan a la población de estos barrios tales como el estigma y la discriminación social. La sensación de “aislamiento social” por parte de los residentes sumadas a la falta de integración con el resto de la ciudad generan un ámbito que potencia la acentuación de los problemas ya existentes, tales como la inseguridad, la violencia y una mayor exposición al consumo de drogas.

Sociabilidad e integración social en las villas de Bajo Flores y de Barracas

40. Más de la mitad (52%) de los habitantes de las villas de Bajo Flores y Barracas son inmigrantes internacionales procedentes de Bolivia (25%), Paraguay (22%) y Perú (5%). La primera se

caracteriza por una mayoría de bolivianos y Barracas por los paraguayos. En cuanto a los peruanos, se han instalado principalmente en la villa de Bajo Flores. La población nativa proviene en un 27% de provincias argentinas y un 20% es porteño de nacimiento.

41. El 47% de las familias de las villas de Bajo Flores y Barracas recibe alguna ayuda social a través de OSC. El 34% recibe ayuda en alimentación, en tanto que una proporción similar recibe ayuda de otro tipo (33%). Una proporción menor recibe simultáneamente ayuda en alimentación y alguna otra clase de beneficio proveniente de las OSC.
42. Si se desagregan los resultados por cada uno de los tipos de ayuda, se verifica que la mayor cobertura es de alimentación (34%). Un alcance levemente inferior está relacionado con las actividades de educación (19%) y con la atención de la salud (17%). En términos proporcionales hay más gente en la villa de Bajo Flores que recibe ayuda alimentaria que en Barracas (42 y 26%, respectivamente).
43. La percepción que tienen los habitantes de las villas con respecto a sus condiciones sociales de vida indica que la educación que reciben sus hijos y la atención de la salud son los aspectos más favorables, con un porcentaje de conformidad del 84 y 75%, respectivamente. Por el contrario, sólo el 18% dice estar conforme con la seguridad en el barrio. Con respecto a la situación laboral de los miembros de la familia, el 43% de las personas se muestra conforme y el 41% también lo está con la vivienda.
44. Los argentinos y los paraguayos están más conformes que el resto acerca de los servicios de salud a los que tienen acceso, mientras que con la educación que reciben sus hijos los más conformes son los migrantes internos y los paraguayos. En general, los residentes bolivianos y peruanos se manifiestan disconformes en mayor proporción que los restantes grupos.
45. Frente a un problema de cualquiera de los miembros de la familia, la casi totalidad de los encuestados dijo que tratan de resolverlo en primer lugar ellos mismos (97%), más de la mitad indicó que recurre a familiares no convivientes y en menor proporción a los amigos (54 y 39%, respectivamente).
46. El 44% de la población de las villas participa como mínimo en una organización, grupo formal o asociación: el 27% solamente

- en una, el 9% en dos y el 8% en tres o más organizaciones. La participación solidaria es similar en ambas villas.
47. Las organizaciones que tienen mayor participación de los vecinos son las religiosas –consistentemente con los datos recolectados en el relevamiento de OSC– y los comedores comunitarios (21%). La mayor participación en actividades de la Iglesia se relaciona positivamente con la confianza que expresan los entrevistados para con la institución misma (76%) y con los sacerdotes en particular (72%).
 48. Las organizaciones culturales o deportivas representan apenas el 9% de la población, pero convocan aproximadamente tres veces más participantes en el Bajo Flores que en Barracas. Esto es muy promisorio ya que se trata de espacios para socializar en el tiempo libre, ajeno a los intereses de la solidaridad funcional, como es el caso de los comedores.
 49. Los maestros, médicos y sacerdotes son las personas que gozan de mayor confianza entre los habitantes de las villas (82, 90 y 72%, respectivamente). A pesar del nivel de confianza manifestado en la escuela y los maestros, sólo 2 de cada 10 madres participan de la Cooperadora Escolar de la escuela a la que asisten sus hijos. En el nivel institucional sólo la Escuela pública (86%) supera a la Iglesia Católica (76%).
 50. La sociabilidad horizontal –basada en las relaciones interpersonales de reciprocidad, confianza y afecto– forma un entramado de relaciones que alcanza al 70% de la población de las villas que da o recibe apoyo emocional y un 50% que recibe o da préstamos de dinero, intercambia ropa y alimentos, colabora con los demás en las tareas domésticas y ayuda a encontrar trabajo. Las personas de Barracas tienen mayor frecuencia de vínculos de todo tipo –excepto el apoyo emocional– en comparación con las de Bajo Flores que conforman un tejido social más débil.
 51. El 40% de las familias tienen diez años o menos de residencia en la villa. En Barracas el 22% tiene más de 28 años y en el Bajo Flores sólo el 5% es tan antiguo. Sólo el 10% participa haciendo tareas junto con los vecinos para la mejora del barrio. El 63% de las familias ha pensado o tiene planes para irse del barrio, más en Bajo Flores que en Barracas, tal vez relacionado con que tienen menos tiempo viviendo allí.
 52. La razón principal mencionada por la población que quiere irse del barrio o ha pensado en ello es que quieren vivir en un lugar

tranquilo y mejorar lo que tienen actualmente. Otra manera de decir que buscan mayor tranquilidad es dar como motivo que desean un lugar seguro –con mayor importancia relativa en Bajo Flores que en Barracas–.

53. El lugar elegido por un tercio de aquellos encuestados que dijeron tener planes para irse del barrio es la provincia de Buenos Aires, incluido el conurbano y alrededor del 20% elegiría la capital. Un 23% no logró especificar su elección, pero tiene claro que quiere vivir afuera de la villa. El resto piensa volver a su lugar de origen.
54. Las razones que manifestaron el total de las madres que prefieren que sus hijos vivan fuera de la villa se relacionan mayoritariamente con los problemas que presentan estos asentamientos marginales: más de la mitad mencionó problemas de inseguridad, robos y que en la villa hay gente armada y se matan entre ellos (52%). También algunas respuestas indican específicamente los problemas del entorno, los encuestados consideran que en la villa hay un mal ambiente y que exponen a sus hijos a malas influencias (15% en total y 18% en Barracas), la percepción de la existencia de mucha droga atemoriza a las familias y presiona a la preferencia por estar afuera de la villa en la misma medida (12% en total y 17% en Barracas).
55. El apego al barrio está debilitado por la existencia de conflictos protagonizados por pandillas de jóvenes (80%), entre grupos que representan diferentes zonas de la villa (62%), entre inmigrantes internacionales (62%) y entre agrupaciones que difieren en su partidismo político (29%). Coincidentemente, la mitad de la población señala como principal conflicto las peleas entre grupos de jóvenes. La existencia de conflictos intra-barriales se relaciona con la violencia y con el robo, por ende con la falta de seguridad para desarrollar una vida social plena y organizada.
56. En las villas no existe prejuicio hacia los grupos de inmigrantes limítrofes pero se manifiesta una mala opinión de los residentes peruanos. La mitad de la población tiene de ellos una opinión mala o muy mala. En cambio el 95% tiene una opinión buena y muy buena sobre los argentinos, 84% sobre los bolivianos y 72% sobre los paraguayos. En el mismo sentido más de la mitad de la población manifestó ser indiferente a quien sea su vecino o la pareja futura de sus hijos. Estas percepciones son similares en ambas villas.

57. Dos de cada 10 de los residentes en los barrios de Barracas y Bajo Flores se han sentido “alguna vez” discriminados por vivir en una villa y uno cada 10 lo ha percibido “muy frecuentemente”. Así, una tercera parte de los vecinos manifiesta haber sido discriminado debido a su residencia.

CONCLUSIONES

Como la mayoría de las grandes ciudades latinoamericanas, Buenos Aires ha sufrido profundas transformaciones económicas, sociales y culturales en el contexto internacional de la globalización. La urbanización de la pobreza, la aceleración de las migraciones y el incremento de la inseguridad y la violencia son procesos concurrentes que caracterizan dichos cambios, en contraste con las tendencias hacia las mayores posibilidades ciudadanas en el acceso a los conocimientos y la circulación de la información.

Las villas son una de las expresiones más elocuentes de la marginalidad en la jurisdicción más desarrollada de la Argentina desde el punto de vista económico, social y cultural. Si bien su origen es histórico, su persistencia y crecimiento aún en etapas de expansión de las oportunidades laborales y económicas obliga a prestarle especial atención. La concentración espacial de la pobreza que las villas suponen se encuentra agravada por mecanismos de segregación que impiden el desarrollo humano y dificultan la realización de la igualdad en el largo plazo.

Durante las dos últimas décadas la población de las villas ha mostrado un acelerado incremento que contrasta fuertemente con la dinámica demográfica de la Ciudad. Como resultado de estos comportamientos diferenciados, no sólo se ha triplicado el tamaño de la población en las villas respecto del registrado a inicios de los años noventa, sino también su participación en la composición poblacional, llegando a comprender alrededor de 164.000 personas, es decir, el 6% de la población de la ciudad.

En este proceso se ha acentuado el patrón de localización residencial en la zona sur aumentando la concentración espacial de la pobreza en dicho sector y con ello la fragmentación espacial de la ciudad, que encuentra en el eje norte-sur su principal línea de demarcación socioeconómica. Buenos Aires enfrenta un indudable proceso de segregación social que en su caso particular tiene en la sostenida expansión de la población en las villas uno de sus principales impulsores.

La evidencia presentada sobre la magnitud de las brechas urbanas que ponen a los pobladores de las villas en una situación de franca desventaja es contundente. Las disparidades son particularmente contrastantes con relación a las características demográficas y migratorias, que acentúan los rasgos ya diferenciados de la zona sur. El acceso a condiciones de habitabilidad adecuadas es otro de los aspectos en los que se encuentran mayores diferencias. Estas disparidades también se observan respecto de las condiciones de salud e ingresos, aunque en estos casos no tan disímiles de las detectadas en los barrios del sur.

En otros aspectos las desigualdades surgen más de la calidad diferenciada de los accesos a los bienes y servicios. Es el caso de la educación, en cuyo ámbito las tasas de escolarización no presentan grandes brechas socio-territoriales, pero los indicadores de calidad educativa son altamente desiguales. También es el caso del empleo, dimensión en la que no se observan niveles muy diferenciados de acceso al mercado laboral pero sí calidades de inserción ocupacional muy dispares. Estas situaciones de inclusión desfavorable dan cuenta de la segmentación con la que operan en la ciudad dos mecanismos clave de integración social.

Son reveladores en ese sentido los resultados de los análisis multivariados que encuentran una asociación estadística entre el lugar de residencia y las probabilidades diferenciadas de acceso a las oportunidades sociales y la satisfacción de necesidades esenciales. La constatación del denominado “efecto vecindario” en dimensiones cruciales de la calidad de vida de los habitantes de las villas llama fuertemente la atención sobre la relevancia del territorio como aspecto central de la marginalidad en la Ciudad de Buenos Aires.

Las percepciones sobre las condiciones sociales de vida de los vecinos de los barrios estudiados (villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24 Zavaleta de Barracas) son compatibles con las estadísticas revisadas, resaltando ciertas valoraciones relacionadas a las condiciones de cohesión social. Se comprueba así que la inseguridad y la violencia son los principales focos de preocupaciones de los vecinos; muy por encima de la disconformidad respecto de la calidad o falta de servicios públicos o las malas condiciones de las viviendas; que son el segundo problema mencionado en ambas villas.

Con relación a la inseguridad, las personas encuestadas la asocian primordialmente a la comercialización y el consumo de drogas en las villas. En tal sentido, describen un entorno violento, con

tiroteos y peleas que tienen como principales protagonistas a los más jóvenes. Esta situación afecta la seguridad de las personas y de sus propiedades, razón por la cual las familias tratan de no dejar solas sus casas, y en algunos casos extremos llegan a aislarse socialmente.

Las carencias habitacionales se dan principalmente por el hacinamiento y la mala calidad de los servicios. La falta de gas natural encarece su uso en estos barrios ya que sólo se accede al gas envasado que presenta una dificultad adicional: el acarreo de la garrafa. La luz la paga el gobierno pero se corta muy asiduamente. El suministro de agua tiene problemas de cortes o falta de caudal debido a que se colocan de motores de bombeo sin que existan instancias de coordinación y control barrial. Además, la falta de espacio, de ventilación y el exceso de humedad en las viviendas tienen efectos nocivos sobre la salud de las personas, que se manifiestan en altas tasas de prevalencia de enfermedades respiratorias, especialmente entre los niños. En estos aspectos los vecinos pueden comparar su barrio con cualquiera de los demás barrios de la ciudad, lo que facilita la toma de conciencia respecto de lo que les falta o de lo que necesitan.

Los problemas laborales –mencionados en tercer lugar de importancia– se relacionan con los bajos salarios, la escasa calificación, la precariedad de los puestos de trabajos que consiguen, así como a la dificultad de encontrar un empleo por el sólo hecho de vivir en una villa. En el caso de las mujeres, se agrega el obstáculo de no poder salir a trabajar puesto que no tienen quién les cuide los hijos. La inserción en los circuitos de la informalidad económica, sumada a la discriminación y la ausencia de guarderías que hagan posible el cuidado de los niños durante las horas de trabajo son problemas clave que dificultan el acceso a empleos de calidad.

La educación y la atención de la salud son dos aspectos de las condiciones sociales de vida con los que las familias de las villas están en su mayoría conformes. Casi la totalidad de las madres encuestadas se muestran satisfechas con la educación que reciben sus hijos. Sin embargo, es posible detectar cierta disconformidad en aspectos relativos a la infraestructura de las escuelas –falta de mantenimiento, baños en mal estado, falta de calefacción– y reiteradas menciones a fallas del servicio educativo. En particular, consideran que los maestros faltan mucho, que no quieren a sus hijos y no se ocupan de la disciplina. Se aspira en general a que la escuela sea un

ámbito de contención que evite que los niños estén demasiado tiempo en la calle.

Respecto de la salud se advierte que si bien la mayor parte de las familias de ambos barrios está conforme con su situación en este aspecto, es posible identificar una serie de problemas relativos al acceso a los servicios de salud: la falta de médicos, la demora en los turnos de atención y el hecho de que las ambulancias no ingresan a las villas cuando ocurren emergencias. En estos casos, es la inseguridad la justificación esgrimida por los trabajadores de la salud, así como por los remiseros y taxistas.

En consonancia con estas percepciones contrapuestas, más de la mitad de los residentes encuestados en ambos barrios manifestó haber pensado o tener planes para irse a vivir fuera de la villa. Los motivos principales que acompañan este deseo son la falta de seguridad en el barrio y la aspiración de encontrar un lugar más tranquilo para vivir. Ambos se conjugan en el mismo sentimiento de rechazo a la inseguridad y la violencia.

Las circunstancias señaladas ponen de relieve los múltiples desafíos que en la gestión urbana suponen los procesos de fragmentación y segmentación social. El análisis de la creciente participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la resolución de dichos problemas puede ser abordado de manera fecunda en el marco de la discusión en torno a las relaciones entre desarrollo humano y derechos humanos. En particular el reciente debate sobre el Derecho a la Ciudad brinda un adecuado punto de partida para pensar la cuestión de las villas en relación con las capacidades de usufructo que tienen sus pobladores de los recursos y oportunidades provistos por la ciudad. También provee un encuadre legitimado a partir del cual establecer las obligaciones de los agentes sociales involucrados.

Los datos recogidos a través del Relevamiento de las OSC evidencian que la densidad alcanzada por el sector de la sociedad civil en las villas se contrapone a algunos diagnósticos previos sobre el encogimiento organizacional en barrios marginales. Fueron identificadas por esta investigación 43 OSC en la villa de Bajo Flores y 65 en la de Barracas, que en conjunto benefician a más de 36.000 personas. Concomitantemente, los resultados de la encuesta a familias confirman la extensión de la cobertura de la sociedad civil en ambos barrios: el 47% de los hogares de estas dos villas recibe al menos una ayuda de parte de alguna OSC.

Los relatos de referentes acerca del origen y proceso de desarrollo de las organizaciones dan cuenta de una creciente diversificación de sus actividades y de sus vínculos con otras organizaciones y con el Estado. Se reconoce desde finales de los años noventa una incursión de nuevas agrupaciones políticas, movimientos sociales y organizaciones con fines solidarios en estos territorios, y las OSC ya existentes han creado nuevos vínculos y afiliaciones con otras organizaciones de afuera de las villas.

El análisis de las acciones llevadas adelante por las OSC en estos barrios revela que su función principal es la provisión de servicios asistenciales, especialmente alimentarios. De acuerdo a los datos de la encuesta de familias, una tercera parte de los hogares recibe ayudas en alimentación, siendo la proporción relativamente mayor en Bajo Flores que en Barracas. Los comedores comunitarios trabajan en forma conjunta con el sector público de nivel local y nacional para asegurar el acceso a una alimentación de mejor calidad, contribuyendo así a reducir la inseguridad alimentaria en las villas. Para los grupos más marginados —personas en situación de calle, adictos al paco, madres solteras con niños a cargo—, el comedor es una necesidad que les permite disponer de al menos una comida diaria. Para otros se trata más bien de una estrategia de sobrevivencia que les permite completar el presupuesto familiar. De todas formas, según la opinión de los referentes consultados la mayoría de los comedores no pueden atender toda la demanda por falta de cupo o capacidad.

Aunque el enfoque principal de las OSC está en suplir las necesidades de alimentación, también dirigen sus acciones en forma creciente a las actividades de promoción, especialmente actividades educativas, recreativas, deportivas, culturales, laborales y de salud. En muchos casos, especialmente en los servicios de educación y salud, los programas de las OSC contribuyen a compensar las falencias o la baja calidad de los programas públicos que tienden a presentar mayor deterioro en la zona sur de la ciudad.

Los programas de apoyo escolar de las organizaciones —en los que participan casi 3.000 niños y jóvenes de estos barrios— aportan un acompañamiento escolar que muchas veces los padres no pueden brindar debido a sus bajos niveles de educación. También funcionan como ámbitos de contención que ayudan a alejar los chicos de la calle y del consumo de drogas. Si bien estos programas contribuyen a mejorar los rendimientos escolares y la permanencia en la escuela

cabe remarcar que los beneficiarios son sólo una quinta parte de los niños en edad escolar de ambas villas.

En el área de salud, las actividades realizadas por las OSC están focalizadas en la capacitación, pero también incluyen el tratamiento de adicciones, el control nutricional, la vacunación de los infantes y la gestión de turnos en los centros de salud pública. Es en esta área donde se observa que los referentes de las OSC actúan como “puentes” entre los servicios de salud estatales y los vecinos. Los referentes de las OSC que trabajan en el tratamiento de las adicciones asesoran a los médicos de los centros de salud y hospitales públicos sobre los efectos y consecuencias del paco, acompañan a las personas adictas a los hospitales, las ayudan a cumplir con sus tratamientos de salud y colaboran en el diseño de políticas públicas. En estos casos no necesariamente existe un vínculo institucional entre las OSC y el Estado, sino que lo esencial son los lazos de confianza y cooperación entre personal de salud pública y los referentes de las OSC.

En áreas de las condiciones sociales de vida donde la oferta pública de bienes y servicios es deficitaria, los programas de las OSC surgen para atender las necesidades no cubiertas. Se destacan en ese sentido la creación de guarderías infantiles y la implementación de programas de capacitación en oficios. En el caso de las guarderías, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha tomado medidas para ampliar la oferta con la introducción de un programa que transforma organizaciones barriales en Centros de Primera Infancia. Sin embargo, aunque la calidad del servicio de los centros es buena, el alcance sigue siendo muy limitado y no llega a satisfacer la demanda. Algunas OSC han instalado guarderías en las villas, pero el problema es la gran disparidad en la calidad del servicio y el alcance limitado debido a la falta de recursos.

Las diferencias en la calidad de servicio brindada por las OSC generalmente están asociadas con diferencias en los perfiles de las organizaciones y su grado de profesionalización. La distinción que se hace en el estudio entre las organizaciones con origen fuera de las villas y las creadas por sus residentes permite avanzar en el entendimiento de cómo el capital social contribuye a la ampliación de las capacidades colectivas. La cantidad de beneficiarios por persona rentada o voluntaria en los programas de las OSC de base triplica el valor en los de las OSC de afuera y asciende a una diferencia de cinco veces con respecto a la cantidad de profesionales que cola-

boran en las organizaciones. Las OSC de afuera también acceden a fuentes de recursos más diversas –donaciones de personas, actividades de recaudación, aportes de entidades religiosas y contribuciones de empresas– en tanto que las OSC de base dependen relativamente más de recursos del Estado.

Los vínculos sociales y los saberes adquiridos por los referentes de las OSC inciden tanto en la manera en que perciben los problemas que afectan a estos barrios, como en el tipo de respuestas que brindan. En general las organizaciones externas tienden a brindar un enfoque más especializado, mientras que las organizaciones de base, en algunos casos, adquieren este tipo de enfoque a través de un crecimiento paulatino y la incorporación de perfiles más profesionales. En estos casos, los vínculos con organizaciones más profesionalizadas de afuera tienen un papel importante.

Es llamativo el hecho de que a pesar de la gravedad de los problemas habitacionales en ambos barrios las organizaciones de la sociedad civil que operan en los mismos no desarrollen acciones específicas tendientes a mejorar las condiciones constructivas de las viviendas. Esto sin obviar que las organizaciones vecinales encuentran en la gestión de mejoras en la calidad de la infraestructura barrial y de los servicios públicos uno de sus principales cometidos.

En igual sentido cabe destacar que los problemas de inseguridad no se hallan atendidos por ninguna organización ni grupo de las villas estudiadas. No han podido ser detectadas acciones colectivas relativas a la implementación de acuerdos entre los vecinos para poner más iluminación o acompañar a los niños a la escuela o hasta la parada del colectivo para que no sean víctimas de la violencia. Se constata en cambio un reclamo generalizado para que la policía esté adentro del barrio y lo recorra diariamente para prevenir agresiones y robos. Según las propias manifestaciones de los vecinos, la inseguridad –que también relacionan con la droga– es uno de los motivos por los cuales no desarrollan una vida comunitaria más activa.

Además de ser receptores de servicios sociales de las OSC, los vecinos frecuentan espacios generados por las actividades de las iglesias, trabajan como voluntarios en organizaciones locales y en escala menor forman parte de grupos asociativos para el tratamiento de las adicciones y otros grupos de apoyo para las familias.

Si bien las OSC cumplen funciones como proveedores de servicios sociales, agentes de socialización y defensores de los inte-

reses de los habitantes, ambos barrios carecen de organizaciones democráticas fuertes que actúen en amplia representación ante las autoridades. Los resultados de la encuesta de familias confirman que los vecinos no tienden a formar grupos vecinales en defensa de intereses colectivos y que tienen un bajo nivel de confianza y conocimiento de los delegados locales. Efectivamente, según los propios miembros de las uniones vecinales, el poder de negociación de las organizaciones se ve debilitado por la falta de apoyo y participación de los vecinos, la falta de cohesión entre sus miembros y los intereses creados de algunos funcionarios estatales y de personas que lucran con el alquiler de las viviendas y con los emprendimientos delictivos.

Con el propósito de valorar el nivel de integración social en las villas y el contexto social en que deben intervenir las OSC, se indagó acerca de la existencia de conflictos barriales, de prejuicios surgidos por la pertenencia a nacionalidades diversas y de actitudes discriminantes hacia los residentes. Según la encuesta de familias los vecinos coinciden en la identificación de los conflictos que hay en el barrio: en primer lugar mencionan las peleas entre pandillas o grupos de jóvenes y luego los conflictos entre grupos de residentes de distintas nacionalidades y residentes de diferentes sectores de la villa.

Los encuestados manifiestan buena opinión de casi todos los vecinos, especialmente de los argentinos y bolivianos en Bajo Flores, y de argentinos, bolivianos y paraguayos en Barracas. Aunque estas manifestaciones se relacionan con la composición poblacional de cada villa, los datos actuales permiten mencionar que más de la mitad de la población expresa que no tiene en cuenta la nacionalidad de las personas a la hora de elegir a los vecinos o a futuros parientes políticos. El estigma villero –que en el imaginario colectivo relaciona pobreza con delincuencia– hace que la tercera parte de los residentes en Bajo Flores y Barracas se hayan sentido discriminados alguna vez por vivir en estos barrios. Con estas condiciones sociales es posible promover la formación de mayor integración y cohesión social si se tienen en cuenta las interrelaciones entre los obstáculos y debilidades del barrio pero también la fortaleza de sus habitantes.

De esta manera, las evidencias encontradas sugieren que el grado de participación de los vecinos en las organizaciones barriales se encuentra condicionado por barreras de índole socio-cultural. La inseguridad es el principal obstáculo para que se desarrolle la sociabilidad en las villas, así como la existencia de conflictos barriales

que, de una u otra forma, los vecinos relacionan con el comercio o consumo de drogas.

La vida social en las villas es una dimensión para tener en cuenta hay que desarrollar acciones que la promuevan. Los espacios de sociabilidad son generadores de capital social comunitario –especialmente cuando involucran a gente de afuera de la villa–, así como de condiciones para la concientización respecto de la necesidad de encarar acciones colectivas y solidarias a favor de la integración social. Las OSC son las que están fomentando y orientando la unión entre los vecinos al congregarlos en torno a la satisfacción de alguna necesidad o a los valores compartidos. La ampliación de la participación barrial es uno de los desafíos que seguramente contribuiría a fortalecer la capacidad de reclamar por el cumplimiento de los derechos.

Los hallazgos de este estudio abren un campo promisorio respecto de los desafíos de la sociedad civil para contribuir a la promoción humana en contextos de marginalidad. Sin embargo, es preciso destacar que la actual multiplicidad de acciones dirigidas a atender necesidades esenciales está lejos de producir una operatoria coordinada que logre disminuir las segmentaciones estructurales en el acceso a las oportunidades sociales. Sólo un acuerdo de responsabilidades compartidas entre los distintos actores involucrados estará en condiciones de crear el sentido de responsabilización que permita la integración de estos barrios y con ello asegurar el Derecho a la Ciudad que hoy se encuentra limitado para una porción creciente de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires.

Son varios los caminos a encarar en una futura agenda de investigación destinada a explorar las relaciones entre sociedad civil y desarrollo en contextos urbanos de marginalidad. Tres de ellos resultan especialmente importantes:

- El análisis de los procesos migratorios, la función de las redes sociales en esos procesos y sus relaciones con el mercado de trabajo local como condicionantes del crecimiento poblacional de las villas en un contexto de plena ocupación del suelo urbano.
- El estudio de la estructura social de las villas en cuanto posibilitador o inhibidor de las capacidades colectivas de sus pobladores y el papel que sobre las condiciones de sociabilidad e integración de los barrios ejercen, por un lado, el

incremento de la violencia y, por el otro, la promoción de los valores solidarios.

- La evaluación de los programas realizados por las organizaciones de la sociedad civil con el fin de explorar los efectos diferenciales de las propuestas más especializadas y profesionalizadas de las organizaciones externas, de los abordajes más amplios de las organizaciones basadas en la comunidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Alkire, Sabina (2008). Concepts and measures of Agency. In Basu, Kaushik and Ravi Kanbur (Eds.), *Arguments for a Better World: Essays in Honor of Amartya Sen. Volume I: Ethics, Welfare and Measurement* (pp. 455-474). Oxford: Oxford University Press.
- Alkire, S. & Deneulin, S. (2009). Chapter 2: The Human Development and Capability Approach. In Deneulin, S. & L. Shahani (Eds.), *An Introduction to the Human Development and Capability Approach Freedom and Agency* (pp. 22-48). UK, USA and Canada: Earthscan and International Development Research Centre.
- Alkire S. & Foster J. (2011). Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics* 95, pp. 476-487.
- Alkire, S. & Santos, M.E. (2009). Chapter 6: Poverty and Inequality Measurement. In Deneulin, S. & L. Shahani (Eds.), *An Introduction to the Human Development and Capability Approach Freedom and Agency*, London: Earthscan.
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (2007). *El IVC frente a las villas de la Ciudad: Poco derecho y mucha discrecionalidad*. Buenos Aires.
- Auyero, Javier (2001). *Las políticas de los pobres. Las prácticas clientelares del peronismo*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Balian de Tagtachian, Beatriz (2010). Inclusión Social, Transparencia y Ciudadanía. En Bukstein, G., A. Ríos y J.F. Salviolo (Comps.), *Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires 2009-2010: Recorridos del Tercer Sector*. Buenos Aires: Eudeba.
- _____. (2011). Familias vulnerables, interés ciudadano y resiliencia. En Balian, B. y A.L. Suárez (Comp.), *Pobreza y solidaridad social en Argentina. Aportes desde el enfoque de las capacidades humanas*. Buenos Aires: Educa.
- Barr, Nicholas (1998). *The Economics of the Welfare State*. Stanford: Stanford University Press.
- Behn, Robert (2002). Rethinking Accountability in Education: How should who hold whom accountable for what?. *International Public Management Journal* 6(1). Greenwich.
- Besley, T. & Ghatak, M. (2006). Public Goods and Economic Development. In Banerjee, A.V., R. Benabou & D. Mookherjee (Eds.), *Understanding Poverty*. New York: Oxford University Press.

- Campetella, A., González Bombal, I. y Roitter, M. (2000). Definiendo el Sector Sin Fines de Lucro. En Argentina en Gonzalez Bombal, I. y Roitter, M. (Eds.), *Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Carta Mundial del Derecho a la Ciudad (2004). Foro Social de las Américas – Quito – Julio 2004, Foro Mundial Urbano - Barcelona – Quito – Octubre 2004. Disponible en: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=93&Itemid=67
- CENOC (2004). Organizaciones de la Sociedad Civil y el Desarrollo Local. Un análisis de las organizaciones de la sociedad civil registradas en la Base de Datos del CENOC presentada en el Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de los Gobiernos Locales, 9-10 de septiembre de 2004.
- CENOC (2006). Organizaciones de la Sociedad Civil en Argentina: Similitudes y Divergencias. Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Públicas.
- CENTED (2007). Origen y Clasificación de las Organizaciones Sin Fines de Lucro. Curso Virtual de Administración de Organizaciones Sin Fines de Lucro, Buenos Aires, Argentina.
- CEPAL (2002). *Vulnerabilidad sociodemográfica. viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas. Síntesis y conclusiones*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, LC/G.21(SES.29/16).
- CEPAL (2007). *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Agencia Española de Cooperación Internacional y Secretaría General Iberoamericana.
- Cerrutti, M. y Grimson, A. (2004). Buenos Aires, neoliberalismo y después: Cambios socioeconómicos y respuestas populares. En *Cuadernos del Instituto de Estudios Superiores*, Buenos Aires.
- Chaudhury, N., Hammer, J., Kremer, M., Muralihaan, K., & F. Halsey Rogers (2006). Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in Developing Countries. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 20, No. 1, winter 2006.
- CIVICUS, GADIS (2004) La Sociedad Civil Por Dentro: Tiempo de Crisis, Tiempo de Oportunidades. Buenos Aires.
- CIVICUS, GADIS, UCA (2011). *La Sociedad Civil Argentina en el Bicentenario. Índice CIVICUS de la Sociedad Civil Argentina, 2008-2010*.
- Comaroff, J.L. & Comaroff, J. (Eds.) (1999) *Civil Society and the Political Imagination in Africa: Critical Perspectives*. Chicago IL: University of Chicago Press.
- Cravino, María Cristina (2006). *Las villas de la ciudad: mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- _____. (1998). Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996: Entre la autonomía y el clientelismo. *1er Congreso Virtual de Antropología y Arqueología*.
- _____. (2008). *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Dabas, E. y Najmanovich, D. (Comps.) (2002). *Redes. El lenguaje de los vínculos. Hacia la reconstrucción y el fortalecimiento de la sociedad civil*. Buenos Aires: Paidós.
- Davey Smith, G., Blane, D. & Bartley, M. (1994). Explanations for Socio-economic Differentials in Mortality. *European Journal of Public Health*, Volumen 4, pp. 131-144.
- Deneulin, Séverine (2010). Ideas Related to Human Development, in Deneulin, S. & Shahai, L. (Eds.) *An Introduction to the Human Development and Capability Approach*, UNDP.
- de la Torre, Lidia (2008). *Buenos Aires: del conventillo a la miseria (1869-1989)*. Buenos Aires: EDUCA.
- de Janvry, A., Sadoulet, E. & Thorbecke, E. (1993). Introduction. *World Development* vol. 21, No. 4.
- De Piero, Sergio (2005). *Organizaciones de la Sociedad Civil: tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires: Paidós.
- DGEyC-CBA (2010). Mortalidad Infantil 1990/2009. Disponible en URL: http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/425_mortalidad_infantil.pdf
- Di Filippo, Facundo (2009). Buenos Aires Sin Techo: Informe sobre la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. En Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, *Informe de la Presidencia de la Comisión de Vivienda*.
- Dirección General de Estadística y Censos (2009). Encuesta Anual de Hogares. Síntesis Metodológica. CBA, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- _____. (2010). *Resultados provisionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 en la Ciudad de Buenos Aires*, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Di Virgilio, María Mercedes (2003). *Hábitat y salud: estrategia de las familias pobres*. Buenos Aires: Lumiere.
- Drèze, J. & Sen, A. K. (1989). *Hunger and Public Action*. Oxford: Clarendon Press.
- _____. (2002). *India: development and participation*. Oxford: Oxford University Press.
- Easterly, William (2006). *The White Man's Burden*. New York: Penguin Books.
- Ehrenberg, John (1999). *Civil Society: The Critical History of an Idea*. New York and London: New York University Press.

- Enriquez Rosas, Rocío (2000). *Dinámica de las redes sociales y de apoyo emocional en hogares pobres urbanos: el caso de México*. Centro de Investigación y Formación social, Univ. Iteso. Guadalajara, Jalisco. México. Documento presentado al 2000 Meeting of the Latin American Studies Association realizado en Miami, 16-18 de marzo de 2000.
- Espinoza, Vicente (1996). Social Networks Among the Urban Pool: Inequality and Integration in a Latin American City. In Wellman, B. (Ed.), *Networking in the Global Village*.
- Etzioni, Amitai. (1961) *A Comparative Analysis of Complex Organisations: On Power, Involvement and their Correlates*, Free Press of Glencoe, New York.
- Evans, Peter (1997). Government Action, Social Capital and Development: reviewing the Evidence on Synergy. In *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. University of California, Berkeley.
- FIEL (2009). Valoración de la Canasta Básica Alimentaria. Canasta Básica Alimentaria (CBA) y Canasta Básica Total (CBT). Diciembre de 2009. Disponible en: <http://www.apertura.com/adjuntos/29/documentos/000/303/0000303748.pdf>
- Filmus, Daniel (coord.) (1997). El perfil de las ONGs en la Argentina. Buenos Aires. FLACSO-Banco Mundial.
- Forni, Pablo (2001). Las redes inter-organizacionales y el desarrollo de las ONG de base. Estudios de caso en el Gran Buenos Aires durante la década del 90. *Organizacoes & Sociedade*, Escola de Administracao da Universidade Federal da Bahia, Salvador, v.8 – n.20, Janeiro-Abril, 2001.
- Fox, Jonathan (1994). The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from México. *World Politics* 46, 2 (January), pp. 151-184.
- _____. (1996). How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico. *World Development*, Elsevier, Volume 24, Issue 6, pp. 1089-1103.
- Fromm, Erich (1999). *El arte de amar: Una investigación sobre la naturaleza del amor*. Buenos Aires, Paidós Studio.
- Fukuyama, Francis (2001). Social capital, civil society and development. *Third World Quarterly* 22: pp. 7-20.
- GADIS, PNUD, BID (2004). Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil de Argentina. Total País. Buenos Aires.
- Galster, G. & Killen, S. (1995). The Geography of Metropolitan Opportunity: A Reconnaissance and Conceptual Framework. *Housing Policy Debate* 6 (1): pp. 7-43.
- García Delgado, D. y Di Piero, S. (2001). Articulación y relación estado-organizaciones de la sociedad civil. Modelos y prácticas en la Argentina de la reforma a la segunda generación. Buenos Aires, FLACSO, CENOC.

- Granovetter, Mark (1983). The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited. State University of New York, *Stony Brook en Sociological Theory*, Volume I, pp. 201-233.
- Gravano, Ariel (2005). *El barrio en la teoría social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Hansmann, Henry (1980). The Role of the Nonprofit Enterprise. *Yale Law Journal*, Vol. 89, No. 5 (April) pp. 835-901.
- Gentili, P. y Sverdlick, I. (2008). *Movimientos Sociales y Derecho a la Educación: cuatro estudios*. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas.
- Goffmann, Erving (1986). *La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorroutu.
- Granovetter, Mark (1983). The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited. State University of New York, *Stony Brook en Sociological Theory*, Volume I, pp. 201-233.
- Hann, C. & Dunn, E. (Eds.) (1996). *Civil Society: Challenging Western Models*. London and New York: Routledge.
- Hansmann, Henry (1980), The Role of nonprofit Enterprise, *Yale Law Journal* Vol.89, N°5 (Abril), pp. 835-901.
- INDEC (2009). Encuesta Permanente de Hogares Incidencia de la Pobreza y de la Indigencia Resultados del primer semestre de 2009 Disponible en: http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/74/pob_tot_1sem09.pdf
- _____. (2010). Documento Metodológico Preliminar. Disponible en: <http://www.indec.gov.ar/censo2010/CONSOLIDADO%20PARA%20CONSEJO%20Y%20PRENSA-CNPV%202010%20Y%20EXPERIMENTAL.pdf>
- James, Estelle (1987). The Nonprofit Sector in Comparative Perspective. In W.W. Powell (Ed.), *The Nonprofit Perspective: A Research Handbook*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Johnson, Susan (2009). Chapter 7: Institutions, Markets and Economic Development. In Deneulin & Shahani (Eds.), *An Introduction To The Human Development And Capability Approach Freedom and Agency*, IDRC.
- Kaldor, Mary (Ed.) (1991). *Europe From Below*. London: Verso.
- Kaldor, Mary (2003). Civil Society and Accountability. *Journal of Human Development* Vol. 4, No. 1.
- Katzman, Ruben (Coord.) (1999). *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL-PNUD
- _____. (2000). *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*. Documento presentado en el Quinto Taller Regional. La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones (LC/R.2026), Santiago de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, CEPAL, IDEC, 6 al 8 de junio.
- _____. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL*, n° 75, pp. 171-189. Santiago de Chile.

- _____. (2008). Segmentaciones y segregaciones en grandes ciudades de América Latina: posibles impactos sobre la relación entre equidad e innovación productiva. Background paper preparado para PNUD/Argentina.
- Keck, M.E. & Sikkink, K. (1998). *Activists beyond Borders*. Cornell, NY: Cornell University Press.
- Koonings, K. & Kruijt, D. (Eds.) (1999). *Societies of Fear: The Legacy of Civil War, Violence and Terror in Latin America*. London and New York: Zed Books.
- Lépre, Silvia (2009). Vida Social y Tiempo Libre, ODSA, 2009. *La Deuda Social Argentina: 2004-2008. Barómetro de la Deuda Social Argentina / 5. Año 2009*, Observatorio de la Deuda Social Argentina, Departamento de Investigación Institucional, Universidad Católica Argentina. Buenos Aires: EDUCA
- _____. (2011). El desarrollo de la sociabilidad en la población de Buenos Aires: un aporte para su operacionalización enmarcado en el enfoque de las capacidades. En Balian, B., A. L. Suárez (Coords.), *Pobreza y solidaridad social en la Argentina: aportes desde el enfoque de las capacidades humanas*. Parte III (pp. 147-190). Buenos Aires: EDUCA.
- Lépre, Eduardo (2011). Pobreza multidimensional en grandes ciudades argentinas: privación material e ingresos corrientes de los hogares. En En Balian, B., A. L. Suárez (Coords.), *Pobreza y solidaridad social en la Argentina: aportes desde el enfoque de las capacidades humanas*. Parte III (pp.73-100). Buenos Aires: EDUCA.
- Lépre, E. y Macció, J. (2011). Panorama Social de la Ciudad de Buenos Aires: situación actual y evolución reciente. *Documento de trabajo del Estudio del Programa de Estudios Interdisciplinarios sobre Organizaciones de la Sociedad Civil y Capacidades del Desarrollo Humano*.
- Ley de Educación Nacional N° 26206. Disponible en: http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf
- Mamdani, Mahood (1996). *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of late Colonialism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Margulis, M., Urresti, M y otros (1999). *La segregación negada: Cultura y discriminación social*. Buenos Aires: Biblos.
- Max-Neef, Manfred (1987). *Desarrollo a escala humana*. Montevideo: Nordan.
- Mazzeo, Victoria (2008). La población en las Villas de la Ciudad. *SEC Informa*. Enero-Febrero 2008. Sistema Estadístico de la Ciudad. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Mazzeo, V. y Lago, M. (2009). Las divisiones espaciales de la Ciudad de Buenos Aires. *Población de Buenos Aires*. Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires Argentina. Vol. 6, Núm. 10 pp. 79-90.
- McKay, S. & Collard, S. (2004). *Developing deprivation questions for the Family Resources Survey*. London: DWP Working Paper No. 13.

- Michnik, Adam (1985). The new evolutionism. In *Letters from Prison and Other Essays*. California: California University Press.
- Espeche, Miguel Enrique (2003). La solidaridad sustentable. En *La Nación*. 30 de mayo de 2003. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=499789.
- Mitchell, Ann (2007). Las Organizaciones Asistidas por la Fundación Banco de Alimentos. *Fundación Banco de Alimentos*. Buenos Aires: Mimeo.
- Moser, Caroline (1996). Confronting crisis: A comparative study of households responses to poverty and vulnerability in four urban communities. *Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs*, serie N° 8. Washington D.C.: The World Bank.
- _____. (1998). Reassessing urban poverty reduction strategies: the asset vulnerability framework. *World Development*, Vol. 26, N°1. Washington D.C.: The World Bank.
- Murmis, M. y Feldman, S. (2002). Formas de sociabilidad y lazos sociales. *Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los 90*. Buenos Aires: Biblos.
- Narayan, Deepa (1999). Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty. *Policy Research Working Paper No. 2167*. Washington, DC: The World Bank.
- Narayan, D. & Petesch, P. (2002). Ch12: Argentina: Life used to be better. *Voices of the Poor: From Many Lands*. New York, N.Y.: Published for the World Bank, Oxford University Press.
- Narayan, D. with Patel, R., Schafft, K., Rademacher, A., & Koch-Schulte, S. (2000). Ch4: Civil Society Institutions. *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us*. New York, N.Y.: Published for the World Bank, Oxford University Press.
- Narayan, D., Chambers, R., Kaul Shah, M. & Petesch, P. (2000). Ch9: The Character of Institutions. *Voices of the Poor: Crying Out for Change*. New York, N.Y.: Published for the World Bank, Oxford University Press.
- Neimann, G, y Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En de Gialdino, Vasilachis (Comp.), *Estrategias de Investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.
- Nussbaum, Martha (2006). Poverty and Human Functioning. In Grusky & Kanbur (Eds.), *Poverty and Inequality*. Stanford: Stanford University Press.
- ONU (1990). Chapter IV: Trussell version of the Brass method. In *Step-by-step guide to the estimation of child mortality*. United Nations Publications, Sales No. E.89.xIII.9.
- ONU-HABITAT (2011). K1060408s 12 Reducir la brecha urbana: Derecho a la ciudad. Disponible en: http://www.unhabitat.org/documents/SOWC10/SP/Right_to_the_City.pdf
- Oszlack, Oscar (1997). Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego? *Reforma y Democracia*. CLAD, No. 9, Oct.1997: Caracas.

- _____. (2003). ¿Responsabilización o responsabilidad? El sujeto y el objeto de un estado responsable. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá.
- Penz, P., Drydyk J., Bose P.S. (2011). *Displacement by Development: Ethics, Rights and Responsibilities*. Cambridge University Press.
- Pereira Leite, Márcia (2008). Pobreza y exclusión en las favelas de Río de Janeiro. En *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*. Buenos Aires: CLACSO.
- Premat, Silvina (2010). *Curas Villeros. De Mugica al Padre Pepe. Historias de Lucha y Esperanza*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Putzel, James (1997). Accounting for the 'dark side' of social capital: reading Robert Putnam on democracy. *Journal of International Development*, 9 (7), pp. 939-949.
- Spence, R. & Deneulin, S. (2010). Human Development and Policy Analysis. En Séverine Deneulin y Lila Shahai (Eds.). *An Introduction to the Human Development and Capability Approach*, UNDP.
- PNUD (1998). *Informe Desarrollo Humano: Las paradojas de la modernización*. Santiago de Chile, NACIONES UNIDAS.
- _____. (2001). *Informe sobre Desarrollo Humano. Bolivia*. NACIONES UNIDAS
- _____. (2009). *Segregación residencial en Argentina. Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina*.
- Purcell, Mark (2002). Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant. *GeoJournal* 58, pp. 99-108.
- Putnam, R.D., Leonardi, R., Nanetti, R. (1994). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.
- Roberts, B., & Portes, A. (2006). Coping with the Free Market City: Collective Action in Six Latin American Cities at the End of the Twentieth Century. *Latin American Research Review*, Vol. 41, No. 2, June.
- Rodríguez Vignoli, Jorge (2008). Movilidad cotidiana, desigualdad social y segregación residencial en cuatro metrópolis de América Latina. *Revista Eure*, Vol. XXXIV, N° 103, diciembre, pp. 49-71.
- Rofman, A., Gonzalez Carvajal M.L. y Anzoátegui, M. (2010). Organizaciones sociales y Estado en el conurbano bonaerense: un estudio de las formas de interacción. En Rofman, Adriana (Ed.), *Sociedad y territorio en el Conurbano Bonaerense*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Roitter, M., List, R. & Salamon, L.M. (1999). Chapter 9: Argentina. In Salamon, L.M. et al (Eds.), *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore, MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Salamon, Lester M. et al (Eds.) (1999). *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

- Salamon, L.M. and Anheier, H. (1998). Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit sector Cross-Nationality. *Voluntas* 9(3), pp. 213-248.
- _____. (1996). *The Emerging Non-Profit Sector*. Manchester: Manchester University Press.
- Salamon, L.M., Sokolowski, W. & List, R. (2003). Global Civil Society. An Overview. *Center for Civil Society Studies, Institute for Policy Studies*, Johns Hopkins University.
- Samman, E. & Santos, M. E. (2009). *Agency and Empowerment: A review of concepts, indicators and empirical evidence*. OPHI RP N°10.
- Santos, M.E., Samman, E. y Yalonetzky, G. (2009). Agencia de los padres y logros de los hijos: Explorando el caso de América Latina. *Oxford Poverty and Human Development Initiative, Research in Progress Paper* 12a. Preparado para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2009 de América Latina y el Caribe.
- Scheinsohn, M., y Cabrera, C. (2009). *Segregación, Movilidad y Desigualdad. Dinámicas interrelacionadas en el proceso de reestructuración de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Instituto Superior de Urbanismo, Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.
- Sen, Amartya (1999). *Development as freedom*. New York: Anchor books.
- _____. (1988). Capacidad y bienestar. Nussbaum, M. C. y A. Sen (Comp.) (1996). *La calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires (2007). Intervención estatal destinada al abordaje del Déficit Habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. Diagnóstico especial N°8-UPE-SGCBA/09.
- Sluzki, Carlos E. (1998). *La red social: frontera de la práctica sistémica*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Strassner, Veit (2007). Church and Civil Society in Latin America: Some Reflections on Limits and Possibilities. In Kruij, C. & Reifeld, H. (Eds.), *Church and Civil Society: The Role of Christian Churches in Emerging Countries of Argentina, Mexico, Nigeria y South Africa*, Konrad Adenauer Foundation.
- Suárez, Ana L. (2011). Segregación residencial en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En Balián, B. y Suárez A.L. (Comp.) *Pobreza y solidaridad social en Argentina. Aportes desde el enfoque de las capacidades humanas*. Buenos Aires: Educa.
- Suárez, A.L., Mitchell, A., Lémore, E., Macció, J., y Lémore, S. (2010a) *Discussions on the Role of Civil Society in Securing the "Right to the City"*. Documento presentado en la Conferencia 2010 de la HDCA en Amman, Jordania.
- Suárez, A.L., Mitchell, A., Lémore, E., Macció, J., y Lémore, S. (2010b) *Caracterización sociodemográfica y de las organizaciones sociales que operan en asentamientos precarios de la Ciudad de Buenos Aires*. Ponencia aceptada para la III Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre Desarrollo Humano y Enfoque de las Capacidades, 11-12 de noviembre de 2010, PUCRS, Porto Alegre-Brasil.

- Suárez, F., Pecci, M.C. y Christensen, A. (2001). Vulnerabilidad y fortalecimiento de la organizaciones de la Sociedad Civil. *CENOC*, Septiembre 2001.
- Tendler, Judith (1993). Tales of Dissemination of Small Farm Agriculture: Lessons for Institution Builders. *World Development* 21(10), pp. 1567-82.
- Tenti Fanfani, Emilio (2011). *La escuela y la cuestión social: ensayos de sociología de la educación*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Towsend, Peter (1993). *The International Analysis of Poverty*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Universidad Católica Argentina, Departamento de Sociología (2010). Programa de Estudios Interdisciplinarios sobre Organizaciones de la Sociedad Civil y Capacidades del Desarrollo Humano. Buenos Aires.
- Varian, Hal (1984). *Microeconomic Analysis*. New York: W.W. Norton & Company.
- Vizard, P., Fukuda-Parr, S. & Elson, D. (2011). Introduction: The Capability Approach and Human Rights. *Journal of Human Development and Capabilities*. 12(1), pp. 1-22.
- Wacquant, Loïc (2001). *Parias Urbanas: Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.
- Weisbrod, Burton (1975). Toward a Theory of the Voluntary Non-profit Sector in a Three Sector Economy. In Phelps E. S. (Ed.), *Altruism, Morality and Economic Theory*. New York: Russel Sage Foundation.
- _____. (1977). *The Voluntary Non-profit Sector*. Lexington, MA: Lexington Books.
- _____. (1997). The Future of the Non-profit Sector: Its Entwining with Private Enterprise and Government. *Journal of Policy Analysis and Management* 16(4), pp. 541-555.
- Wilson, William J. (1987). *The Truly Disadvantaged. The Inner City, The Underclass, and Public Policy*. Chicago & London: The University Chicago Press.
- _____. (1996). *When Work Disappears*. New York: Alfred A. Knopf.
- _____. (2006). *Visions of Social Inequality: race, class, and poverty in urban America*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Wirth, Louis (1968). *El urbanismo como estilo de vida*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Ziccardi, Alicia (Comp.) (2008). *Procesos de urbanizacion de la pobreza y nuevas formas de exclusion social. Los retos de las politicas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Clacso-Crop.
- _____. (2009). *Las ciudades y la cuestión social*. Quito: OLACCHI, INNOVAR.

ÍNDICE

PRÓLOGO.....	9
PRESENTACIÓN.....	13
AGRADECIMIENTOS	17
Capítulo 1 SOCIEDAD CIVIL Y DERECHO A LA CIUDAD. UNA MIRADA DESDE EL ENFOQUE DEL DESARROLLO HUMANO EDUARDO LÉPORE	19
Capítulo 2 LAS VILLAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. FRAGMENTACIÓN ESPACIAL Y SEGMENTACIÓN DE LAS CONDICIONES SOCIALES DE VIDA JIMENA MACCÍO Y EDUARDO LÉPORE	43
Capítulo 3 LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS VILLAS DE BAJO FLORES Y DE BARRACAS ANN MITCHELL.....	115
Apéndice Respuestas organizacionales: Una aproximación desde la perspectiva de los referentes barriales EMILSE RIVERO.....	189
Capítulo 4 SOCIABILIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL EN LAS VILLAS DE BAJO FLORES Y DE BARRACAS SILVIA LÉPORE	205

RESUMEN DE EVIDENCIAS	269
CONCLUSIONES	281
BIBLIOGRAFÍA.....	291