

## 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.<sup>1</sup> 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.

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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

<sup>3</sup> 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).<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> Por otro lado, la definición que corresponde al CCSS es relativamente más amplia que la del Código Civil porque incluye las agrupacio-

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> Por tanto, el enfoque de la sociedad civil adoptado para este estudio, abarca las asociaciones civiles,<sup>7</sup> las fundaciones<sup>8</sup> y las mutuales<sup>9</sup>, así como también las asociaciones que no poseen autorización del Estado.<sup>10</sup> Se excluyen del análisis las cooperativas debido a que no cumplen –en sentido estricto– con la restricción de no distribución de las ganancias.<sup>11 12</sup>

<sup>6</sup> A estas entidades se las denomina simples asociaciones.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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

<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> Se entrevistaron a referentes de 97 de las 108 organizaciones que conforman el Directorio de OSC.<sup>17</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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-

<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> 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**

	<b>Barracas</b>	<b>Bajo Flores</b>
OSC de base	31	34
OSC de afuera	34	9
<b>Total</b>	<b>65</b>	<b>43</b>
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.<sup>20</sup> Un total de 21 mil personas son beneficiarios de o participantes en alguna de las actividades de las OSC de la villa de

<sup>19</sup> 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).

<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> 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”<sup>22</sup>– pueden haber sido instrumentales para lograr que fundaciones, entidades vinculadas con la Iglesia Católica y otras organizaciones externas iniciaran un trabajo social en el barrio<sup>23</sup>. 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 barrio<sup>24</sup> como por los vín-

<sup>21</sup> 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).

<sup>22</sup> Narayan (1999).

<sup>23</sup> 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).

<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>

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.<sup>26</sup> La inseguridad fue mencionada por referentes de varias organizaciones sociales de la villa como uno de los obstáculos para incorporar voluntarios.<sup>27</sup> 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).

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> 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 21-24<sup>30</sup> y el Cuerpo de Delegados del 1-11-14.<sup>31</sup> En

<sup>28</sup> Son un ejemplo la Fundación Uniendo Caminos y la agrupación Palabras en Colectivo.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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).

<sup>31</sup> 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 Ceibo<sup>32</sup> y Vientos Limpios del Sur.<sup>33</sup>

**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
<b>Total</b>	<b>65</b>	<b>100</b>	<b>43</b>	<b>100</b>

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.

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

<sup>33</sup> 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
<b>Total</b>	<b>65</b>	<b>100</b>	<b>43</b>	<b>100</b>

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,<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup> Un Centro de Salud y Acción

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> 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**

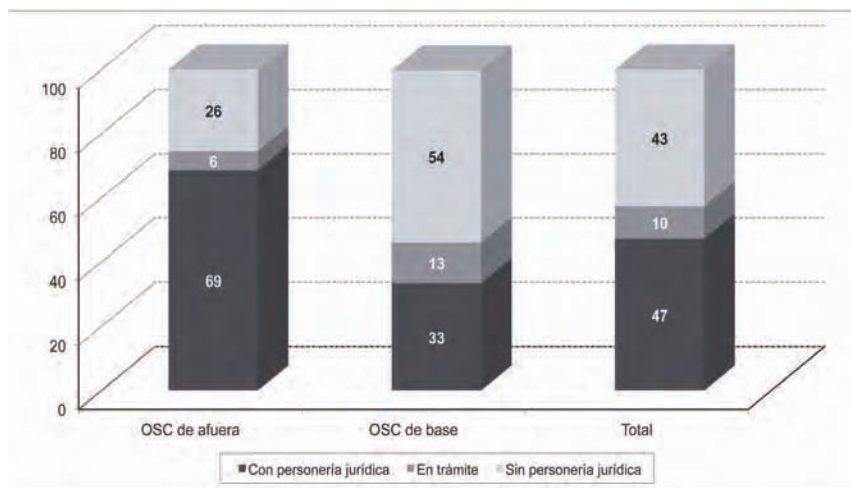


Fuente: Directorio de las OSC de las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas, 2011. Programa de Desarrollo Humano y OSC, UCA sobre la base de un mapa provisto por la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires.

### 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).<sup>36</sup> 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-

<sup>36</sup> 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).<sup>37</sup>

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

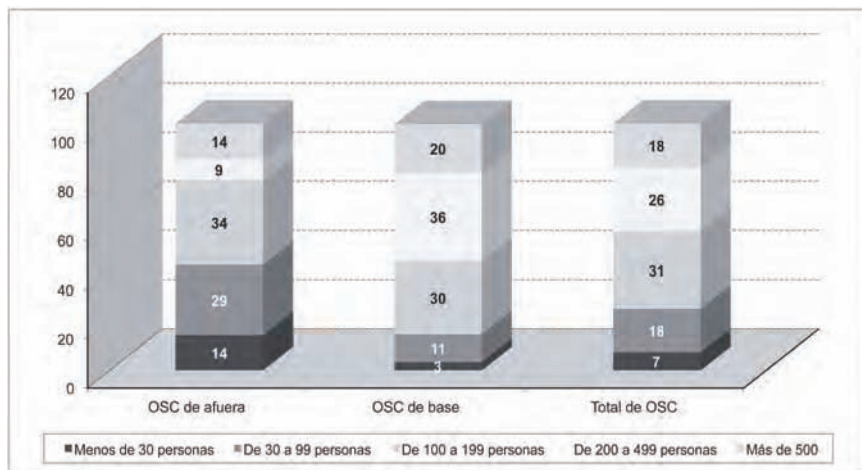
Existe amplia variación en la escala de operaciones de las OSC de las villas. En general, las OSC de base tienden a tener una relativamente mayor cantidad de participantes o beneficiarios que las OSC de afuera. El 20% de las OSC de base atiende a 500 personas o más, el 66% a entre 100 y 499 personas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

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> 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.

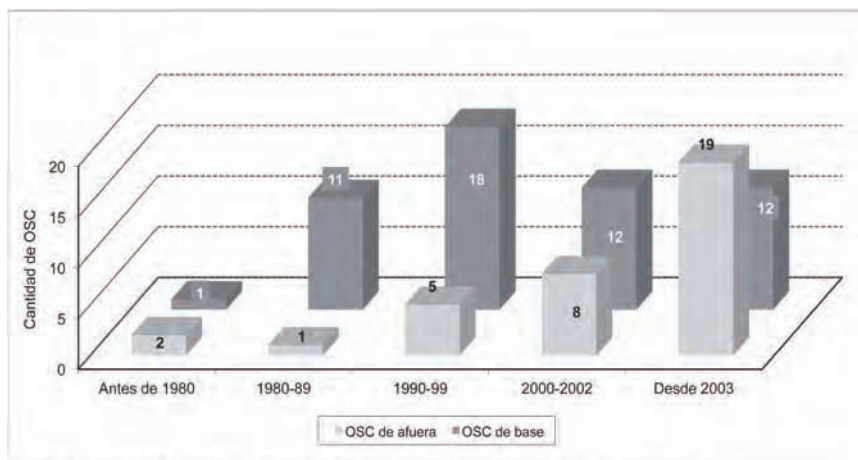
### 3.3.6. Origen

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.<sup>39</sup> 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

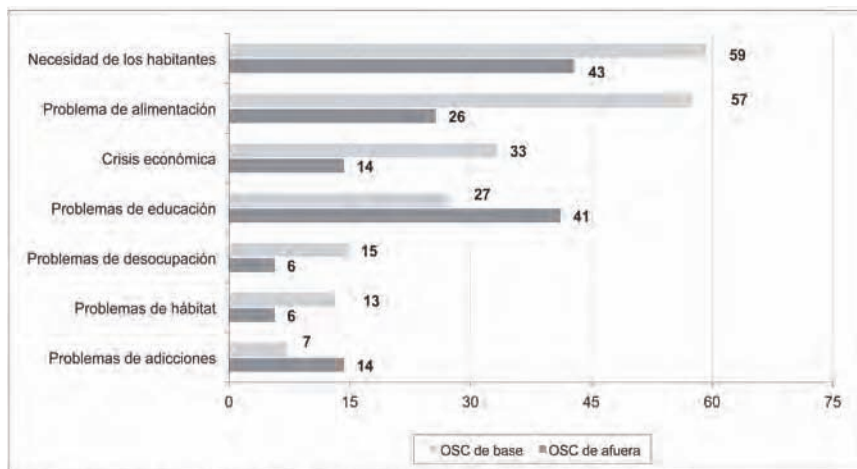
<sup>39</sup> La distribución de las organizaciones según el año de *inicio de la organización* es parecida a la distribución según el año de *inicio de las actividades en el barrio*; la diferencia más importante es que un total de 7 organizaciones de afuera iniciaron sus actividades en las villas desde 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.<sup>40</sup>

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.

<sup>40</sup> 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.”

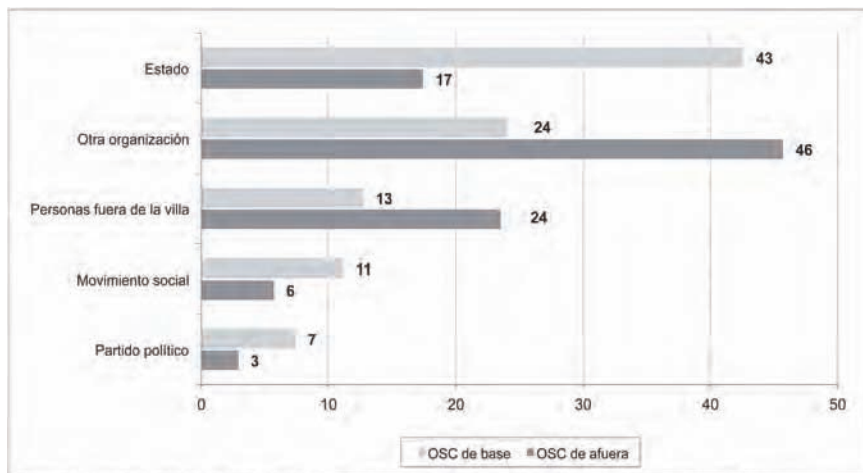
Aunque sólo unas pocas organizaciones hablaron de la “ausencia del Estado” como motivo para el inicio de sus actividades, las acciones de la sociedad que surgen ante situaciones de necesidades no atendidas por el Estado son consistentes con modelos teóricos que indican que las OSC surgen para satisfacer 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).<sup>41</sup>

<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup> 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

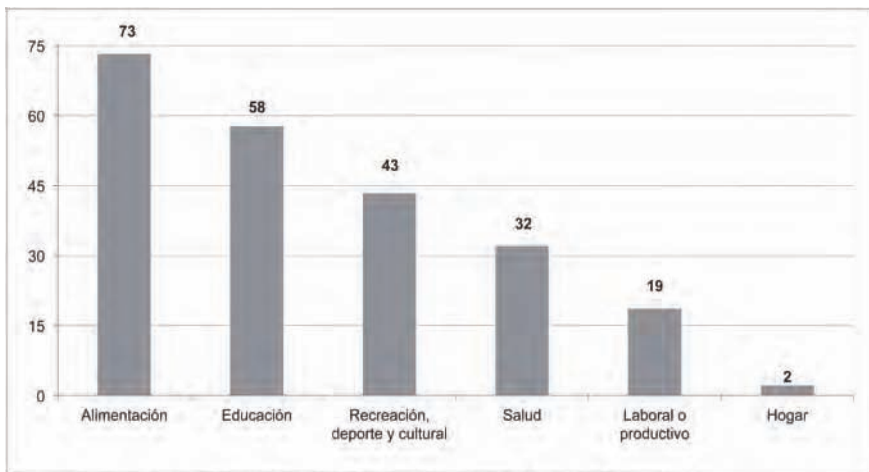
<sup>42</sup> Según la información relevada en las entrevistas, las organizaciones se relacionan con los partidos políticos a través de sus vínculos con los distintos niveles de gobierno –el Gobierno de la Ciudad (PRO) y el Gobierno Nacional (Frente para la Victoria-Justicialista). Estos vínculos influyen, 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.<sup>43</sup>

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.

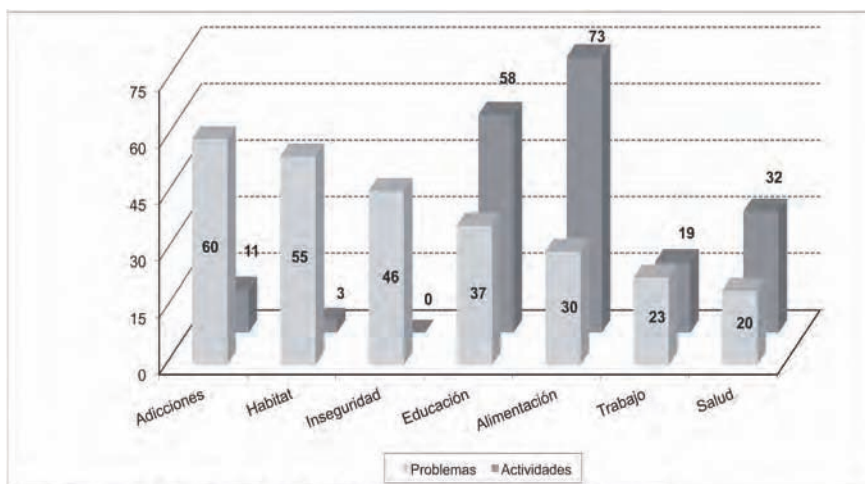
¿En qué medida las actividades que realizan las OSC corresponden a las principales necesidades de los habitantes de las villas? Como una primera aproximación a este tema el Gráfico 3.7 muestra el porcentaje de organizaciones que nombraron cada problema entre los tres principales problemas que afectan 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-

<sup>43</sup> 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.

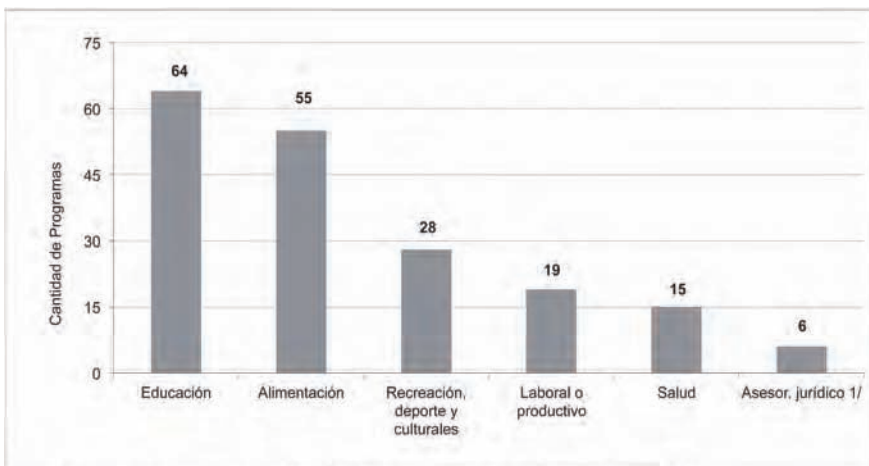
Son varias las posibles explicaciones para este resultado. Por un lado, podría pensarse que la alimentación y la educación no son los problemas más relevantes hoy (aunque fueron motivos para el inicio de su actividad) precisamente porque estas necesidades están siendo atendidas por las organizaciones 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**



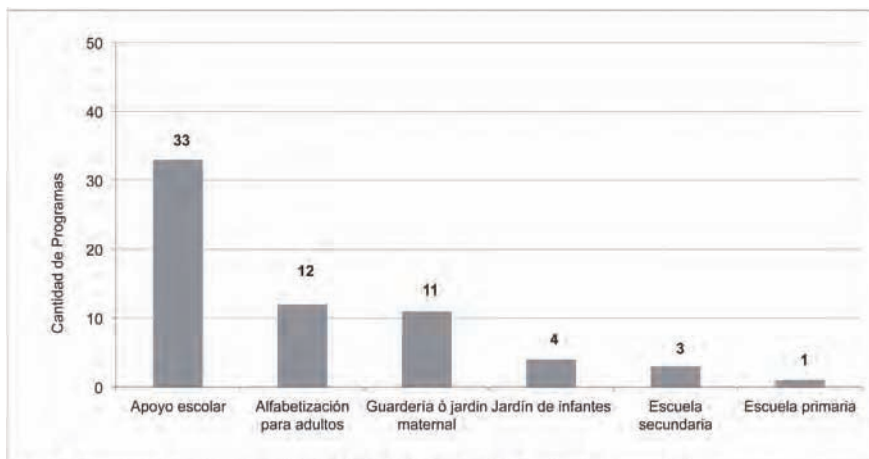
Fuente: Relevamiento de las OSC de las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas, 2011. Programa de Desarrollo Humano y OSC, UCA.

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.<sup>44</sup> 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.

<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup> 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 sociales<sup>46</sup> 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.<sup>47</sup> El siguiente tipo de programas educativos de mayor importancia son los jardines

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> 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,<sup>48</sup> la escuela secundaria de la Parroquia Ntra. Sra. de Caacupé y los bachilleratos populares de nivel secundario.

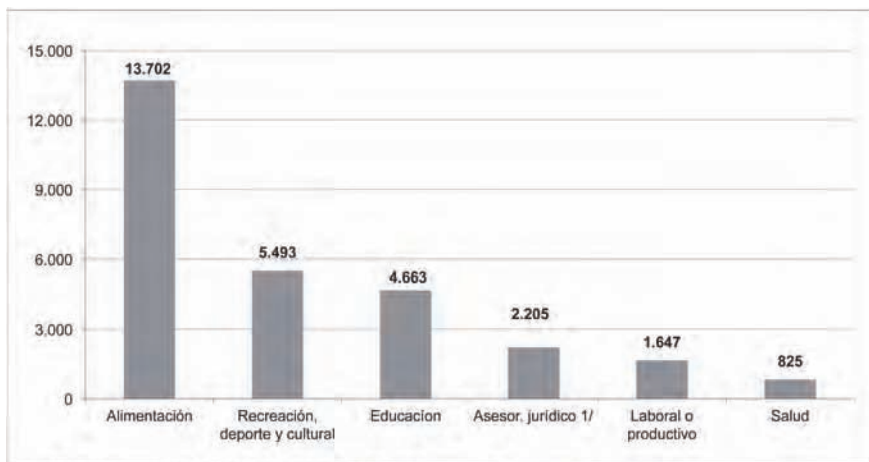
A grandes rasgos, la distribución de los programas por rubro general es similar en las dos villas. La única diferencia significativa es que existe una proporción relativamente mayor de programas alimentarios en la villa de Bajo Flores (el 30% del total de programas versus el 21% del total en Barracas) 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.

<sup>48</sup> 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.<sup>49 50</sup> 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

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> 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.<sup>51</sup>

### 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-

<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup>

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

<b>Rubro</b>	<b>Falta de cupo o capacidad</b>	<b>Dificultad en atraer o problema de deserción</b>
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.

<sup>52</sup> 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.

<sup>53</sup> 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 %)**

Efecto 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
<b>Total de personas</b>	1242	2430	3672
<b>Total de profesionales</b>	139	500	639
<b>Total de habitantes del barrio</b>	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.<sup>54</sup> 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.

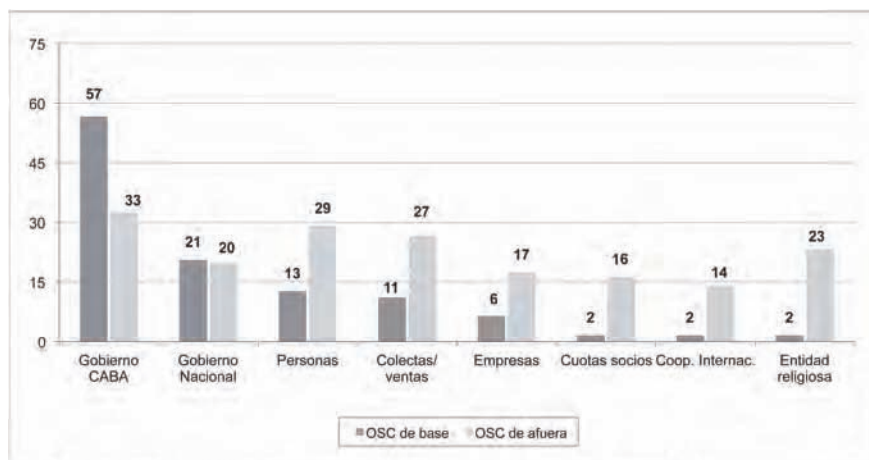
Considerando la gran cantidad de obras que realiza la Parroquia de Caacupé en la villa de Barracas, es interesante analizar los recursos humanos que utiliza para emprender sus actividades. Un total de 1.316 personas colaboran en las distintas obras de esta parroquia. De ellos 1.245 son voluntarios y 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

<sup>54</sup> 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.<sup>55</sup> 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.

<sup>55</sup> 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).



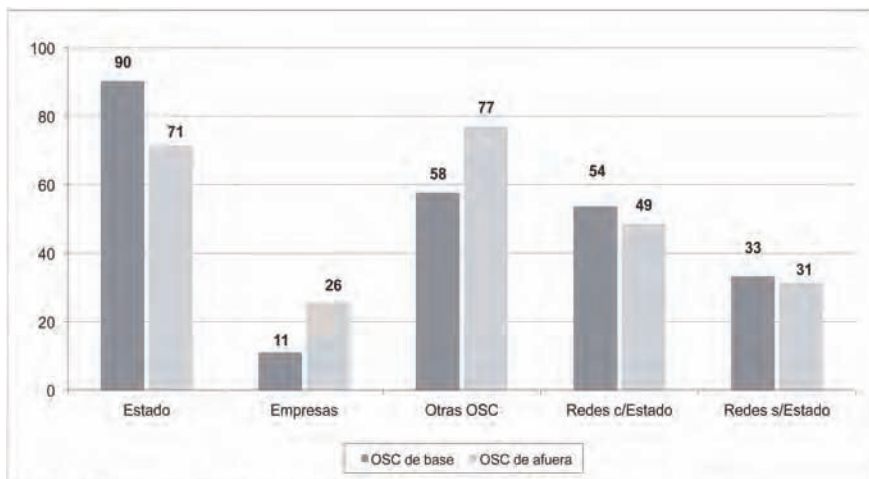
Las fuentes de recursos varían significativamente entre las OSC de base y las OSC con origen fuera de las villas. Si bien el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCABA) es la principal fuente de recursos de ambos grupos, las OSC de afuera tienen fuentes de recursos significativamente más diversificadas 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”.<sup>56</sup> 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

<sup>56</sup> 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),<sup>57</sup> 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

<sup>57</sup> 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.<sup>58</sup> 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.”*

<sup>58</sup> 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.<sup>59</sup> 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.<sup>60 61</sup> 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-

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> 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.<sup>62</sup> 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

<sup>62</sup> 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.<sup>63</sup>

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.<sup>64</sup> El hecho de que los centros de salud estatales del barrio deriven pa-

<sup>63</sup> 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.

<sup>64</sup> 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.”<sup>65</sup>

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.”

<sup>65</sup> 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.<sup>66</sup>

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

<sup>66</sup> 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 Mutual 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.