

## CONCLUSIONES

Como la mayoría de las grandes ciudades latinoamericanas, Buenos Aires ha sufrido profundas transformaciones económicas, sociales y culturales en el contexto internacional de la globalización. La urbanización de la pobreza, la aceleración de las migraciones y el incremento de la inseguridad y la violencia son procesos concurrentes que caracterizan dichos cambios, en contraste con las tendencias hacia las mayores posibilidades ciudadanas en el acceso a los conocimientos y la circulación de la información.

Las villas son una de las expresiones más elocuentes de la marginalidad en la jurisdicción más desarrollada de la Argentina desde el punto de vista económico, social y cultural. Si bien su origen es histórico, su persistencia y crecimiento aún en etapas de expansión de las oportunidades laborales y económicas obliga a prestarle especial atención. La concentración espacial de la pobreza que las villas suponen se encuentra agravada por mecanismos de segregación que impiden el desarrollo humano y dificultan la realización de la igualdad en el largo plazo.

Durante las dos últimas décadas la población de las villas ha mostrado un acelerado incremento que contrasta fuertemente con la dinámica demográfica de la Ciudad. Como resultado de estos comportamientos diferenciados, no sólo se ha triplicado el tamaño de la población en las villas respecto del registrado a inicios de los años noventa, sino también su participación en la composición poblacional, llegando a comprender alrededor de 164.000 personas, es decir, el 6% de la población de la ciudad.

En este proceso se ha acentuado el patrón de localización residencial en la zona sur aumentando la concentración espacial de la pobreza en dicho sector y con ello la fragmentación espacial de la ciudad, que encuentra en el eje norte-sur su principal línea de demarcación socioeconómica. Buenos Aires enfrenta un indudable proceso de segregación social que en su caso particular tiene en la sostenida expansión de la población en las villas uno de sus principales impulsores.

La evidencia presentada sobre la magnitud de las brechas urbanas que ponen a los pobladores de las villas en una situación de franca desventaja es contundente. Las disparidades son particularmente contrastantes con relación a las características demográficas y migratorias, que acentúan los rasgos ya diferenciados de la zona sur. El acceso a condiciones de habitabilidad adecuadas es otro de los aspectos en los que se encuentran mayores diferencias. Estas disparidades también se observan respecto de las condiciones de salud e ingresos, aunque en estos casos no tan disímiles de las detectadas en los barrios del sur.

En otros aspectos las desigualdades surgen más de la calidad diferenciada de los accesos a los bienes y servicios. Es el caso de la educación, en cuyo ámbito las tasas de escolarización no presentan grandes brechas socio-territoriales, pero los indicadores de calidad educativa son altamente desiguales. También es el caso del empleo, dimensión en la que no se observan niveles muy diferenciados de acceso al mercado laboral pero sí calidades de inserción ocupacional muy dispares. Estas situaciones de inclusión desfavorable dan cuenta de la segmentación con la que operan en la ciudad dos mecanismos clave de integración social.

Son reveladores en ese sentido los resultados de los análisis multivariados que encuentran una asociación estadística entre el lugar de residencia y las probabilidades diferenciadas de acceso a las oportunidades sociales y la satisfacción de necesidades esenciales. La constatación del denominado “efecto vecindario” en dimensiones cruciales de la calidad de vida de los habitantes de las villas llama fuertemente la atención sobre la relevancia del territorio como aspecto central de la marginalidad en la Ciudad de Buenos Aires.

Las percepciones sobre las condiciones sociales de vida de los vecinos de los barrios estudiados (villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24 Zavaleta de Barracas) son compatibles con las estadísticas revisadas, resaltando ciertas valoraciones relacionadas a las condiciones de cohesión social. Se comprueba así que la inseguridad y la violencia son los principales focos de preocupaciones de los vecinos; muy por encima de la disconformidad respecto de la calidad o falta de servicios públicos o las malas condiciones de las viviendas; que son el segundo problema mencionado en ambas villas.

Con relación a la inseguridad, las personas encuestadas la asocian primordialmente a la comercialización y el consumo de drogas en las villas. En tal sentido, describen un entorno violento, con

tirotesos y peleas que tienen como principales protagonistas a los más jóvenes. Esta situación afecta la seguridad de las personas y de sus propiedades, razón por la cual las familias tratan de no dejar solas sus casas, y en algunos casos extremos llegan a aislarse socialmente.

Las carencias habitacionales se dan principalmente por el hacinamiento y la mala calidad de los servicios. La falta de gas natural encarece su uso en estos barrios ya que sólo se accede al gas envasado que presenta una dificultad adicional: el acarreo de la garrafa. La luz la paga el gobierno pero se corta muy asiduamente. El suministro de agua tiene problemas de cortes o falta de caudal debido a que se colocan de motores de bombeo sin que existan instancias de coordinación y control barrial. Además, la falta de espacio, de ventilación y el exceso de humedad en las viviendas tienen efectos nocivos sobre la salud de las personas, que se manifiestan en altas tasas de prevalencia de enfermedades respiratorias, especialmente entre los niños. En estos aspectos los vecinos pueden comparar su barrio con cualquiera de los demás barrios de la ciudad, lo que facilita la toma de conciencia respecto de lo que les falta o de lo que necesitan.

Los problemas laborales –mencionados en tercer lugar de importancia– se relacionan con los bajos salarios, la escasa calificación, la precariedad de los puestos de trabajos que consiguen, así como a la dificultad de encontrar un empleo por el sólo hecho de vivir en una villa. En el caso de las mujeres, se agrega el obstáculo de no poder salir a trabajar puesto que no tienen quién les cuide los hijos. La inserción en los circuitos de la informalidad económica, sumada a la discriminación y la ausencia de guarderías que hagan posible el cuidado de los niños durante las horas de trabajo son problemas clave que dificultan el acceso a empleos de calidad.

La educación y la atención de la salud son dos aspectos de las condiciones sociales de vida con los que las familias de las villas están en su mayoría conformes. Casi la totalidad de las madres encuestadas se muestran satisfechas con la educación que reciben sus hijos. Sin embargo, es posible detectar cierta disconformidad en aspectos relativos a la infraestructura de las escuelas –falta de mantenimiento, baños en mal estado, falta de calefacción– y reiteradas menciones a fallas del servicio educativo. En particular, consideran que los maestros faltan mucho, que no quieren a sus hijos y no se ocupan de la disciplina. Se aspira en general a que la escuela sea un

ámbito de contención que evite que los niños estén demasiado tiempo en la calle.

Respecto de la salud se advierte que si bien la mayor parte de las familias de ambos barrios está conforme con su situación en este aspecto, es posible identificar una serie de problemas relativos al acceso a los servicios de salud: la falta de médicos, la demora en los turnos de atención y el hecho de que las ambulancias no ingresan a las villas cuando ocurren emergencias. En estos casos, es la inseguridad la justificación esgrimida por los trabajadores de la salud, así como por los remiseros y taxistas.

En consonancia con estas percepciones contrapuestas, más de la mitad de los residentes encuestados en ambos barrios manifestó haber pensado o tener planes para irse a vivir fuera de la villa. Los motivos principales que acompañan este deseo son la falta de seguridad en el barrio y la aspiración de encontrar un lugar más tranquilo para vivir. Ambos se conjugan en el mismo sentimiento de rechazo a la inseguridad y la violencia.

Las circunstancias señaladas ponen de relieve los múltiples desafíos que en la gestión urbana suponen los procesos de fragmentación y segmentación social. El análisis de la creciente participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la resolución de dichos problemas puede ser abordado de manera fecunda en el marco de la discusión en torno a las relaciones entre desarrollo humano y derechos humanos. En particular el reciente debate sobre el Derecho a la Ciudad brinda un adecuado punto de partida para pensar la cuestión de las villas en relación con las capacidades de usufructo que tienen sus pobladores de los recursos y oportunidades provistos por la ciudad. También provee un encuadre legitimado a partir del cual establecer las obligaciones de los agentes sociales involucrados.

Los datos recogidos a través del Relevamiento de las OSC evidencian que la densidad alcanzada por el sector de la sociedad civil en las villas se contrapone a algunos diagnósticos previos sobre el encogimiento organizacional en barrios marginales. Fueron identificadas por esta investigación 43 OSC en la villa de Bajo Flores y 65 en la de Barracas, que en conjunto benefician a más de 36.000 personas. Concomitantemente, los resultados de la encuesta a familias confirman la extensión de la cobertura de la sociedad civil en ambos barrios: el 47% de los hogares de estas dos villas recibe al menos una ayuda de parte de alguna OSC.

Los relatos de referentes acerca del origen y proceso de desarrollo de las organizaciones dan cuenta de una creciente diversificación de sus actividades y de sus vínculos con otras organizaciones y con el Estado. Se reconoce desde finales de los años noventa una incursión de nuevas agrupaciones políticas, movimientos sociales y organizaciones con fines solidarios en estos territorios, y las OSC ya existentes han creado nuevos vínculos y afiliaciones con otras organizaciones de afuera de las villas.

El análisis de las acciones llevadas adelante por las OSC en estos barrios revela que su función principal es la provisión de servicios asistenciales, especialmente alimentarios. De acuerdo a los datos de la encuesta de familias, una tercera parte de los hogares recibe ayudas en alimentación, siendo la proporción relativamente mayor en Bajo Flores que en Barracas. Los comedores comunitarios trabajan en forma conjunta con el sector público de nivel local y nacional para asegurar el acceso a una alimentación de mejor calidad, contribuyendo así a reducir la inseguridad alimentaria en las villas. Para los grupos más marginados —personas en situación de calle, adictos al paco, madres solteras con niños a cargo—, el comedor es una necesidad que les permite disponer de al menos una comida diaria. Para otros se trata más bien de una estrategia de sobrevivencia que les permite completar el presupuesto familiar. De todas formas, según la opinión de los referentes consultados la mayoría de los comedores no pueden atender toda la demanda por falta de cupo o capacidad.

Aunque el enfoque principal de las OSC está en suplir las necesidades de alimentación, también dirigen sus acciones en forma creciente a las actividades de promoción, especialmente actividades educativas, recreativas, deportivas, culturales, laborales y de salud. En muchos casos, especialmente en los servicios de educación y salud, los programas de las OSC contribuyen a compensar las falencias o la baja calidad de los programas públicos que tienden a presentar mayor deterioro en la zona sur de la ciudad.

Los programas de apoyo escolar de las organizaciones —en los que participan casi 3.000 niños y jóvenes de estos barrios— aportan un acompañamiento escolar que muchas veces los padres no pueden brindar debido a sus bajos niveles de educación. También funcionan como ámbitos de contención que ayudan a alejar los chicos de la calle y del consumo de drogas. Si bien estos programas contribuyen a mejorar los rendimientos escolares y la permanencia en la escuela

cabe remarcar que los beneficiarios son sólo una quinta parte de los niños en edad escolar de ambas villas.

En el área de salud, las actividades realizadas por las OSC están focalizadas en la capacitación, pero también incluyen el tratamiento de adicciones, el control nutricional, la vacunación de los infantes y la gestión de turnos en los centros de salud pública. Es en esta área donde se observa que los referentes de las OSC actúan como “puentes” entre los servicios de salud estatales y los vecinos. Los referentes de las OSC que trabajan en el tratamiento de las adicciones asesoran a los médicos de los centros de salud y hospitales públicos sobre los efectos y consecuencias del paco, acompañan a las personas adictas a los hospitales, las ayudan a cumplir con sus tratamientos de salud y colaboran en el diseño de políticas públicas. En estos casos no necesariamente existe un vínculo institucional entre las OSC y el Estado, sino que lo esencial son los lazos de confianza y cooperación entre personal de salud pública y los referentes de las OSC.

En áreas de las condiciones sociales de vida donde la oferta pública de bienes y servicios es deficitaria, los programas de las OSC surgen para atender las necesidades no cubiertas. Se destacan en ese sentido la creación de guarderías infantiles y la implementación de programas de capacitación en oficios. En el caso de las guarderías, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha tomado medidas para ampliar la oferta con la introducción de un programa que transforma organizaciones barriales en Centros de Primera Infancia. Sin embargo, aunque la calidad del servicio de los centros es buena, el alcance sigue siendo muy limitado y no llega a satisfacer la demanda. Algunas OSC han instalado guarderías en las villas, pero el problema es la gran disparidad en la calidad del servicio y el alcance limitado debido a la falta de recursos.

Las diferencias en la calidad de servicio brindada por las OSC generalmente están asociadas con diferencias en los perfiles de las organizaciones y su grado de profesionalización. La distinción que se hace en el estudio entre las organizaciones con origen fuera de las villas y las creadas por sus residentes permite avanzar en el entendimiento de cómo el capital social contribuye a la ampliación de las capacidades colectivas. La cantidad de beneficiarios por persona rentada o voluntaria en los programas de las OSC de base triplica el valor en los de las OSC de afuera y asciende a una diferencia de cinco veces con respecto a la cantidad de profesionales que cola-

boran en las organizaciones. Las OSC de afuera también acceden a fuentes de recursos más diversas –donaciones de personas, actividades de recaudación, aportes de entidades religiosas y contribuciones de empresas– en tanto que las OSC de base dependen relativamente más de recursos del Estado.

Los vínculos sociales y los saberes adquiridos por los referentes de las OSC inciden tanto en la manera en que perciben los problemas que afectan a estos barrios, como en el tipo de respuestas que brindan. En general las organizaciones externas tienden a brindar un enfoque más especializado, mientras que las organizaciones de base, en algunos casos, adquieren este tipo de enfoque a través de un crecimiento paulatino y la incorporación de perfiles más profesionales. En estos casos, los vínculos con organizaciones más profesionalizadas de afuera tienen un papel importante.

Es llamativo el hecho de que a pesar de la gravedad de los problemas habitacionales en ambos barrios las organizaciones de la sociedad civil que operan en los mismos no desarrollen acciones específicas tendientes a mejorar las condiciones constructivas de las viviendas. Esto sin obviar que las organizaciones vecinales encuentran en la gestión de mejoras en la calidad de la infraestructura barrial y de los servicios públicos uno de sus principales cometidos.

En igual sentido cabe destacar que los problemas de inseguridad no se hallan atendidos por ninguna organización ni grupo de las villas estudiadas. No han podido ser detectadas acciones colectivas relativas a la implementación de acuerdos entre los vecinos para poner más iluminación o acompañar a los niños a la escuela o hasta la parada del colectivo para que no sean víctimas de la violencia. Se constata en cambio un reclamo generalizado para que la policía esté adentro del barrio y lo recorra diariamente para prevenir agresiones y robos. Según las propias manifestaciones de los vecinos, la inseguridad –que también relacionan con la droga– es uno de los motivos por los cuales no desarrollan una vida comunitaria más activa.

Además de ser receptores de servicios sociales de las OSC, los vecinos frecuentan espacios generados por las actividades de las iglesias, trabajan como voluntarios en organizaciones locales y en escala menor forman parte de grupos asociativos para el tratamiento de las adicciones y otros grupos de apoyo para las familias.

Si bien las OSC cumplen funciones como proveedores de servicios sociales, agentes de socialización y defensores de los inte-

reses de los habitantes, ambos barrios carecen de organizaciones democráticas fuertes que actúen en amplia representación ante las autoridades. Los resultados de la encuesta de familias confirman que los vecinos no tienden a formar grupos vecinales en defensa de intereses colectivos y que tienen un bajo nivel de confianza y conocimiento de los delegados locales. Efectivamente, según los propios miembros de las uniones vecinales, el poder de negociación de las organizaciones se ve debilitado por la falta de apoyo y participación de los vecinos, la falta de cohesión entre sus miembros y los intereses creados de algunos funcionarios estatales y de personas que lucran con el alquiler de las viviendas y con los emprendimientos delictivos.

Con el propósito de valorar el nivel de integración social en las villas y el contexto social en que deben intervenir las OSC, se indagó acerca de la existencia de conflictos barriales, de prejuicios surgidos por la pertenencia a nacionalidades diversas y de actitudes discriminantes hacia los residentes. Según la encuesta de familias los vecinos coinciden en la identificación de los conflictos que hay en el barrio: en primer lugar mencionan las peleas entre pandillas o grupos de jóvenes y luego los conflictos entre grupos de residentes de distintas nacionalidades y residentes de diferentes sectores de la villa.

Los encuestados manifiestan buena opinión de casi todos los vecinos, especialmente de los argentinos y bolivianos en Bajo Flores, y de argentinos, bolivianos y paraguayos en Barracas. Aunque estas manifestaciones se relacionan con la composición poblacional de cada villa, los datos actuales permiten mencionar que más de la mitad de la población expresa que no tiene en cuenta la nacionalidad de las personas a la hora de elegir a los vecinos o a futuros parientes políticos. El estigma villero –que en el imaginario colectivo relaciona pobreza con delincuencia– hace que la tercera parte de los residentes en Bajo Flores y Barracas se hayan sentido discriminados alguna vez por vivir en estos barrios. Con estas condiciones sociales es posible promover la formación de mayor integración y cohesión social si se tienen en cuenta las interrelaciones entre los obstáculos y debilidades del barrio pero también la fortaleza de sus habitantes.

De esta manera, las evidencias encontradas sugieren que el grado de participación de los vecinos en las organizaciones barriales se encuentra condicionado por barreras de índole socio-cultural. La inseguridad es el principal obstáculo para que se desarrolle la sociabilidad en las villas, así como la existencia de conflictos barriales



que, de una u otra forma, los vecinos relacionan con el comercio o consumo de drogas.

La vida social en las villas es una dimensión para tener en cuenta hay que desarrollar acciones que la promuevan. Los espacios de sociabilidad son generadores de capital social comunitario –especialmente cuando involucran a gente de afuera de la villa–, así como de condiciones para la concientización respecto de la necesidad de encarar acciones colectivas y solidarias a favor de la integración social. Las OSC son las que están fomentando y orientando la unión entre los vecinos al congregarlos en torno a la satisfacción de alguna necesidad o a los valores compartidos. La ampliación de la participación barrial es uno de los desafíos que seguramente contribuiría a fortalecer la capacidad de reclamar por el cumplimiento de los derechos.

Los hallazgos de este estudio abren un campo promisorio respecto de los desafíos de la sociedad civil para contribuir a la promoción humana en contextos de marginalidad. Sin embargo, es preciso destacar que la actual multiplicidad de acciones dirigidas a atender necesidades esenciales está lejos de producir una operatoria coordinada que logre disminuir las segmentaciones estructurales en el acceso a las oportunidades sociales. Sólo un acuerdo de responsabilidades compartidas entre los distintos actores involucrados estará en condiciones de crear el sentido de responsabilización que permita la integración de estos barrios y con ello asegurar el Derecho a la Ciudad que hoy se encuentra limitado para una porción creciente de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires.

Son varios los caminos a encarar en una futura agenda de investigación destinada a explorar las relaciones entre sociedad civil y desarrollo en contextos urbanos de marginalidad. Tres de ellos resultan especialmente importantes:

- El análisis de los procesos migratorios, la función de las redes sociales en esos procesos y sus relaciones con el mercado de trabajo local como condicionantes del crecimiento poblacional de las villas en un contexto de plena ocupación del suelo urbano.
- El estudio de la estructura social de las villas en cuanto posibilitador o inhibidor de las capacidades colectivas de sus pobladores y el papel que sobre las condiciones de sociabilidad e integración de los barrios ejercen, por un lado, el

incremento de la violencia y, por el otro, la promoción de los valores solidarios.

- La evaluación de los programas realizados por las organizaciones de la sociedad civil con el fin de explorar los efectos diferenciales de las propuestas más especializadas y profesionalizadas de las organizaciones externas, de los abordajes más amplios de las organizaciones basadas en la comunidad.