

Mitchell, Ann

Las organizaciones de la sociedad civil de las villas: proveedores de servicios y fuerzas para el cambio

Capítulo perteneciente a la obra:

Las villas de la ciudad de Buenos Aires : territorios frágiles de inclusión social

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Mitchell, A. (2014). Las organizaciones de la sociedad civil de las villas : proveedores de servicios y fuerzas para el cambio [en línea]. En Suárez, A. L., Mitchell, A., Lépore, E. (eds.). *Las villas de la ciudad de Buenos Aires : territorios frágiles de inclusión social*. Buenos Aires : Educa. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/organizaciones-proveedores-servicios-mitchell.pdf> [Fecha de consulta:.....]

Capítulo 6

LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL DE LAS VILLAS: PROVEEDORES DE SERVICIOS Y FUERZAS PARA EL CAMBIO

ANN MITCHELL¹

Introducción

La proliferación de los asentamientos informales, la creciente concentración territorial de la pobreza y la fuerte desigualdad en las condiciones de vida son problemas compartidos por las metrópolis de todo el mundo en desarrollo.² Existe un amplio consenso sobre la importancia de involucrar a la sociedad civil en las acciones para mejorar el bienestar de los habitantes de los barrios informales. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ha declarado que “el progreso de cualquier acción para el desarrollo de los asentamientos humanos depende en gran medida de las autoridades locales, la participación cívica y la forja de alianzas en todos los niveles de gobierno con todos los actores pertinentes y competentes de la sociedad civil” (UN-Hábitat, 2003b: 7).³

Diversos estudios han presentado evidencia sobre el rol de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en los asentamientos informales, tanto en la provisión de servicios sociales como en la movilización para la acción colectiva (Campfens, 1997; UN-Hábitat,

1. UCA. Facultad de Ciencias Económicas. Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social. annmitchell@uca.edu.ar

2. Se estima que, en 2012, 863 millones de personas (33% de la población urbana mundial) vivía en asentamientos informales, en comparación con 760 millones en 2000 y 650 millones en 1990 (UN-Hábitat, 2013).

3. Traducción propia.

2003a; Donaghy, 2013). Algunos autores han documentado la proliferación de organizaciones en comunidades segregadas, a menudo para ayudar a los habitantes de cara a la ausencia del apoyo estatal (Ekirapa *et al.*, 2012; García Delgado y De Piero, 2002; Rofman, 2010). Otros autores, sin embargo, han presentado evidencia de una erosión de las redes de organizaciones e instituciones en comunidades segregadas marcadas por el aislamiento y la violencia (Wacquant, 2008). Marcia Pereira-Leite (2008), por ejemplo, llega a la conclusión de que la violencia y los vínculos entre las organizaciones locales y grupos criminales actúan como barreras a la acción colectiva en las favelas de Río de Janeiro.

Asimismo, existe no solo un debate sobre la densidad del sector de la sociedad civil en los asentamientos informales, sino también desacuerdo sobre la medida en que las redes organizativas fomentan la participación cívica, promueven los valores democráticos y contribuyen a mejorar el bienestar de los miembros de la comunidad. En los contextos en los cuales las organizaciones están abocadas a la obtención de recursos propios o para sus miembros (Espósito Guevara, 2008; Meyer y Hyde, 2004), o cuando los referentes sociales actúan como intermediarios en relaciones clientelistas entre los gobiernos y los miembros de la comunidad (Magaloni *et al.*, 2007; Molenaers, 2006), se argumenta que una densa red de organizaciones puede ser un factor que debilita la confianza y la cooperación.

El propósito de este capítulo es analizar el origen, las características y la contribución al desarrollo humano de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Se busca responder a las siguientes tres preguntas de investigación: ¿Cuál es la magnitud y la estructura del sector de la sociedad civil en las villas? ¿Qué factores motivan o dificultan el proceso de acción colectiva en este contexto? ¿Cómo contribuyen las organizaciones de la sociedad civil al bienestar de los residentes de las villas? Al intentar responder a estas preguntas se considerará tanto el rol de las OSC en la provisión de servicios sociales como su papel más amplio en la esfera pública.⁴

4. El término “esfera pública” (o *public sphere*, en inglés) se refiere al rol de la sociedad civil como ámbito para el debate, la deliberación, la asociación y la colaboración institucional (Edwards, 2009: 64).

Este capítulo se aproxima a la misma temática abordada en un trabajo publicado anteriormente (Mitchell, 2012). Si bien las preguntas de investigación son las mismas, el presente trabajo se diferencia del anterior en dos aspectos. Primero, se amplía la cantidad de barrios estudiados: se pasa de analizar dos de las villas más grandes de la ciudad (la villa 1-11-14 de Bajo Flores y la villa 21-24 de Barracas) a analizar un total de 7 villas heterogéneas en términos de superficie, población y antigüedad. Segundo, se profundiza en el análisis del rol que las organizaciones representativas cumplen en promover los intereses comunitarios.

Se abordarán estas cuestiones dentro del marco teórico del enfoque de las capacidades de desarrollo humano. Según este enfoque, el desarrollo humano se define como “el proceso de expandir las libertades reales de las personas” (Sen, 1999: 3), lo cual se logra con la ampliación de las capacidades y de la agencia. Las capacidades se refieren al conjunto de posibles funcionamientos que describen lo que una persona puede hacer o ser (Sen, 1984). Los funcionamientos individuales dependen del acceso no solo a dinero o a bienes materiales (que permiten que una persona esté bien alimentada o libre de enfermedades, por ejemplo), sino también a los bienes no materiales (como vivir sin miedo o poder votar en elecciones). Agencia refiere a “aquello que una persona, como agente responsable, tiene la libertad de hacer y lograr en búsqueda de las metas o valores que él o ella considere importantes” (Sen, 1985: 203-204).⁵ Es fundamental considerar no solo las capacidades, sino también la agencia porque los juicios de valor sobre cómo priorizar las diferentes dimensiones de la vida humana deben basarse en las aspiraciones y los valores de las personas afectadas, y no en un sistema de valores fijado por el gobierno o un investigador.

Desde esta perspectiva se vuelve fácilmente evidente cómo las OSC tienen la posibilidad de contribuir al desarrollo humano.⁶ Las organizaciones pueden ampliar las capacidades individuales a través de la procuración de bienes y servicios. Pueden ofrecer espacios donde los miembros de la sociedad interactúen, socialicen, conversen y aprendan a empatizar con otros, ampliando así su capacidad

5. El texto original es “freedom to achieve whatever the person, as a responsible agent, decides he or she should achieve”.

6. E. Lépre (2012a) considera algunos de los caminos posibles de ampliación de las capacidades colectivas de las OSC.

de afiliación (Nussbaum, 2006: 59). Pero aún más importante, las organizaciones pueden proporcionar medios a través de los cuales las personas tengan la posibilidad de convertirse en agentes activos de sus vidas, donde a través de la deliberación puedan definir qué metas valoran más y trabajar colectivamente para perseguirlas. En palabras de Amartya Sen “la acción humana puede traer deliberadamente un cambio radical a través de la mejora de la organización social y el compromiso” (Alkire y Deneulin, 2010: 28).

El capítulo se estructura de la siguiente manera. La primera sección describe las fuentes de datos utilizadas en el capítulo. La segunda sección evalúa la densidad y la estructura del sector de la sociedad civil en las 7 villas consideradas. La tercera sección identifica algunas de las características salientes de los procesos de acción colectiva en el contexto de las villas. La cuarta sección analiza cómo las OSC contribuyen al desarrollo humano en los barrios precarios, teniendo en cuenta primero su papel en la prestación de servicios sociales y luego su rol más amplio en la esfera pública. El documento termina con una discusión de las principales conclusiones.

1. Fuentes de datos

Las dos principales fuentes de datos utilizadas en el capítulo son la Encuesta de Organizaciones de la Sociedad Civil y la Encuesta de Condiciones de Vida Familiares.⁷ Ambas encuestas fueron diseñadas específicamente para este proyecto de investigación y aplicadas por nuestro equipo de investigación en 7 villas ubicadas en la Zona Sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Villa 21-24 (Barracas), Villa 1-11-14 (Bajo Flores), Villa 6 (Cildáñez), Villa 19 (INTA), Villa 3 (Fátima), Villa Piletones y el Complejo Habitacional Ramón Carrillo.⁸ De acuerdo con el Censo Nacional de

7. Mitchell (2012) provee información adicional sobre el diseño de la encuesta de las organizaciones y Léopore (2012) sobre el diseño de la encuesta de hogares. Véase en esta misma publicación el apéndice de Jimena Macció, *Fuentes de datos primarias del Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social*.

8. En algunos casos, para la encuesta de organizaciones se incluían dentro del marco geográfico de los relevamientos no solo la villa especificada, sino también otros asentamientos más pequeños contiguos o cercanos. Barracas incluye

Población, Hogares y Vivienda de 2010, la población combinada de estas villas es de 106.000 personas, aproximadamente dos tercios de la población que vive en villas y asentamientos en la CABA (DGEyC, 2010).⁹

El objetivo de la Encuesta de OSC fue registrar todas las instancias de actividades colectivas y organizadas que tienen lugar dentro de los límites de cada villa y recoger información sobre las características de todas las organizaciones identificadas. Los criterios utilizados para determinar si incluir o no una institución o acción específica en la encuesta se basaron en la definición del sector sin fines de lucro propuesta por Salamon y Anheier (1996). De acuerdo con esta definición, el sector sin fines de lucro está conformado por entidades que comparten las siguientes características: tienen una estructura y regularidad de operaciones, son privadas, no tienen fines lucrativos, cuentan con mecanismos de gobierno propios y son voluntarias.

El trabajo de campo de la Encuesta de OSC se llevó a cabo en las villas de Bajo Flores y Barracas en 2011 y en los 5 barrios restantes en 2012 y los primeros meses de 2013. Un total de 195 organizaciones fueron identificadas en las 7 villas y un total de 180 organizaciones fueron encuestadas. Por otra parte, en 2013 se realizaron 45 entrevistas con referentes comunitarios y funcionarios públicos para obtener información adicional acerca de las organizaciones representativas de las villas y sobre los procesos de urbanización de éstas.

El cuestionario de la Encuesta de OSC fue diseñado para recoger datos sobre las siguientes dimensiones: características institucionales; historia; objetivos; actividades y programas; participantes; infraestructura y equipamiento; recursos humanos; fuentes de financiamiento; relación con el Estado, otras organizaciones, el sector privado y redes y participación en protestas o demandas contra el

el NHT-Zavaleta; Bajo Flores incluye Rivadavia 1 y 2, Juan XXIII y el Barrio Illia; INTA incluye Bermejo y María Auxiliadora; Fátima incluye Calacita; Piletones incluye La Esperanza; y Carrillo incluye Los Pinos y La Paloma.

9. Estimaciones no oficiales de la población que vive en las villas duplican las cifras oficiales. Por ejemplo, la población de Bajo Flores es de 25.973 según el censo oficial (DGEyC, 2010), 42.000 de acuerdo con la entidad pública responsable para la prestación de servicios públicos, la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS), y 60.000 según las estimaciones realizadas por los dirigentes vecinales.

Estado. Las respuestas a las preguntas abiertas de la encuesta fueron analizadas mediante la identificación de las categorías más recurrentes y la elaboración de variables cuantitativas.

En el capítulo se hace una distinción entre las organizaciones de base y las organizaciones con orígenes fuera de las villas. 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”.

La Encuesta de Condiciones de Vida Familiares (ECVF) fue diseñada para recoger información sobre la calidad de vida de las familias que viven en las villas y la medida en que sus necesidades son satisfechas por los bienes y servicios proporcionados por el sector público, el mercado o las OSC. Utilizando un concepto multidimensional de bienestar consistente con el enfoque de las capacidades de desarrollo humano, la encuesta considera indicadores objetivos y subjetivos en las siguientes dimensiones: características demográficas, migración internacional, vivienda y hábitat, conectividad y accesibilidad, seguridad, salud, educación, actividades laborales y productivas, situación económica del hogar, integración social y vida familiar y religiosa.

La ECVF se aplicó en dos ondas a una muestra de 650 familias que viven en las 7 villas. La primera onda se realizó durante junio y julio de 2011 en la villa 1-11-14 de Bajo Flores y la villa 21-24 de Barracas y la segunda entre junio y diciembre de 2012 en las otras 5 villas. La disposición irregular de las villas y la falta de manzanas claramente definidas hace imposible aplicar procedimientos de selección de muestras habituales. Por ello, la muestra fue elegida primero dividiendo cada villa en unidades territoriales relativamente homogéneas. Dentro de cada unidad los hogares fueron seleccionados mediante cuotas basadas en las características del jefe del hogar. El encuestado fue la mujer (ya sea la mujer jefe de familia o cónyuge), excepto en los casos en los que el hogar fuera encabezado por un hombre solo. Los resultados de la encuesta fueron validados mediante la comparación de las estimaciones de más de 20 indicadores con las estimaciones basadas en los datos de la Encuesta Anual de Hogares del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (DGEyC, 2011).

2. Densidad y estructura de la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil pueden crear oportunidades para la interacción social, la construcción de relaciones de confianza mutua y la cohesión social en las comunidades (Putnam, 1994; Brehm y Rahn, 1997). Si bien existen importantes diferencias de opinión acerca de la correlación entre la densidad asociativa y el grado de confianza generalizada y otros rasgos favorables de una sociedad “civil” (Edwards, 2009), la evaluación de la densidad asociativa constituye un punto de partida relevante para el análisis de la posible función de las OSC en las villas de la CABA.

Un total de 195 organizaciones fueron identificadas en las 7 villas, o un promedio de 1,8 organizaciones por cada mil residentes (Cuadro 6.1). Excepto por un caso atípico (Carrillo), todos los barrios precarios tienen una densidad organizativa cercana a dos. El valor del indicador es relativamente elevado tomando en cuenta que se ha estimado que la Argentina tiene 2,9 organizaciones por cada mil personas; Chile tiene 2,8; Brasil, 0,7 y los Estados Unidos, 4,3 (GADIS *et al.*, 2004: 20). Asimismo un reciente estudio sobre la sociedad civil en las ciudades de Brasil indica que la ciudad de Curitiba tiene 2,4 organizaciones por 1.000 habitantes, San Pablo tiene 1,9; Recife, 1,5; Santo André, 1,4 y Salvador, 1,0 (Donaghy, 2013: 66).

El Cuadro 6.1 también presenta dos medidas alternativas de densidad de la sociedad civil: el número de miembros de la comunidad que colaboran en las organizaciones que operan en la villa¹⁰ y el número de miembros de la comunidad que participan en actividades de las organizaciones.¹¹ La primera es un indicador del grado de voluntariado, y la segunda da cuenta de la medida en que los miembros de la comunidad tienen oportunidades de interacción social dentro de los grupos organizados. Según la Encuesta de OSC,

10. Esta cifra incluye tanto a los voluntarios como a los trabajadores remunerados, porque por lo general los salarios que reciben los miembros de la comunidad son tan bajos que no compensan adecuadamente por las horas trabajadas y, por tanto, al menos parte de su trabajo se puede considerar voluntario.

11. Las cifras sobre el número de participantes no incluyen la participación en servicios religiosos, ya que los líderes de las iglesias generalmente no podían estimar adecuadamente el número de participantes, pero sí incluyen la participación en todas las demás actividades relacionadas con la iglesia, como programas sociales y recreativos.

**Cuadro 6.1: Densidad del sector de la sociedad civil:
Indicadores seleccionados. Villas relevadas
de la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012**

	Cantidad de OSC		Personas que colaboran en las OSC		Participantes en actividades de las OSC		Población en villas ¹
	Total	Cada 1.000 personas	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	
1-11-14 Bajo Flores	43	1.7	733	2.8	11,908	45.8	25,973
21-24 Barracas	63	1.9	1,524	4.7	19,675	60.2	32,688
19 INTA	10	2.5	112	2.8	3,052	76.1	4,010
6 Cildáñez	21	2.2	437	4.6	5,078	53.4	9,511
3 Fátima	28	2.6	178	1.7	4,808	45.2	10,643
Piletones	12	1.8	73	1.1	3,210	47.8	6,718
Bo. R. Carrillo	18	1.1	109	0.7	4,780	29.0	16,500
Total	195	1.8	3,166	3.0	53,912	50.8	106,043
OSC de base	118	1.1	1,443	1.4	34,095	32.2	-
OSC de afuera	79	0.7	1,723	1.6	19,817	18.7	-

1. Según DGEyC, 2010.

Fuente: Encuesta de Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011-2012. UCA. Programa Desarrollo Humano e Inclusión Social.

el 3% de la población de las 7 villas colabora en una de las 195 organizaciones identificadas. Los resultados, sin embargo, varían entre el 4,7 y el 4,6%, respectivamente, en la villa 21-24 de Barracas y la de Cildáñez, y entre el 0,7 y el 1,1%, respectivamente, en el barrio R. Carrillo y en la villa de Piletones. Aunque estos porcentajes parecen bajos en comparación, por ejemplo, con los resultados de la Encuesta Mundial de Gallup, que indica que el 16% de la población adulta en la Argentina desempeña tareas voluntarias, está cerca del porcentaje de adultos que trabaja en organizaciones de asistencia social (2,7%), que son precisamente el tipo de organizaciones que son más prevalentes en las villas (Cao *et al.*, 2011: 63).¹²

12. Un informe del Observatorio de la Deuda Social Argentina (2013) indica que en 2012 el 4,1% de los adultos argentinos participó en un partido político y el 2,7% en un grupo de protesta. El mismo estudio indica que en las villas y los asentamientos la tasa de participación política es todavía más baja (3,3%), mientras que la tasa de participación en grupos de protesta es ligeramente más alta (3,4%).

La escala de la sociedad civil es notablemente más alta cuando se basa en el número total de personas que participan en las actividades de las OSC. Según la Encuesta de OSC, aproximadamente la mitad de las 52 mil personas que viven en los barrios relevados participa en las actividades de alguna organización local. Además, solo uno de los barrios tiene un índice de participación por debajo del 45% y dos tienen tasas de participación de al menos 60%. Si bien estas cifras pueden exagerar la tasa global de participación (por ejemplo, si los residentes tienden a participar en más de una actividad), provee un indicio de la escala asociativa en estos espacios. De manera consistente con estos datos, la ECVF indica que en el 43% de los hogares encuestados al menos un miembro participa en las actividades de una organización social situada en el barrio.

La densidad asociativa de las organizaciones de base es superior a la de las organizaciones externas, tanto si se considera el número de organizaciones como si se tiene en cuenta la cantidad de participantes. Cabe destacar, sin embargo, que una mayor cantidad de residentes de las villas colaboran en organizaciones de caridad, religiosas y otras organizaciones provenientes de afuera de las villas que en las organizaciones de base, lo cual demuestra el potencial rol de este tipo de organización en la construcción de lazos entre los miembros de la comunidad y personas que no pertenecen a las villas.

Casi la mitad de las organizaciones identificadas son proveedoras de servicios asistenciales, principalmente de ayuda alimentaria (Cuadro 6.2). La categoría siguiente en importancia es la educación, que incluye guarderías, jardines de infantes y organizaciones caritativas que ofrecen programas educativos como apoyo escolar o alfabetización para adultos. Además de la Iglesia Católica, que tiene al menos una parroquia o capilla en cada una de las villas estudiadas, se identificaron 16 iglesias u otras organizaciones vinculadas a denominaciones religiosas, mayormente evangélicas. Adicionalmente nueve organizaciones de investigación o de derechos humanos operan en las 7 villas. Cada barrio tiene una organización representativa principal y sólo 4 de las 7 villas tienen una o dos organizaciones vecinales adicionales. Otros tipos de organizaciones identificadas incluyen organizaciones culturales y recreativas (como radios comunitarias y clubes deportivos), organizaciones políticas (por ejemplo, la Campora, La Poderosa), movimientos

**Cuadro 6.2: Cantidad de organizaciones por tipo¹.
Villas relevadas de la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012**

	Total	1-11-14 Bajo Flores	21-24 Barracas	19 INTA	6 Cildáñez	3 Fátima	Piletones	Bo. R. Carrillo
Total	195	43	63	10	21	28	12	18
Asistencia social	90	27	29	6	5	12	3	8
Educación	27	5	11	0	3	3	3	2
Religión	23	3	7	1	5	4	2	1
Cultura, recreación y deportes	17	2	3	2	5	2	1	2
Organización vecinal	12	1	3	1	2	2	1	2
Investigación y DDHH	9	2	6	0	0	0	0	1
Política y movimiento social	9	2	4	0	0	2	1	0
Laboral y productiva	4	1	0	0	0	1	1	1
Otra	4	0	0	0	1	2	0	1

1. Las organizaciones fueron clasificadas en base al propósito por el cual fueron creadas.
Fuente: Encuesta de Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011-2012. UCA. Programa Desarrollo Humano e Inclusión Social.

sociales, organizaciones de microcrédito y organizaciones para apoyar a grupos específicos, como las mujeres o las personas con discapacidades.

3. El proceso de acción colectiva

¿Qué factores motivan a la gente a ver más allá de su propio interés, actuar recíprocamente y cooperar? ¿En qué medida estas acciones son promovidas u obstaculizadas por el sector público? Estas son preguntas difíciles de responder y que se pueden abordar desde muchos puntos de vista. En esta sección se trata de identificar algunas de las características más notorias de estos procesos a partir de los resultados de la Encuesta de OSC, entrevistas con referentes de la sociedad civil y del sector público y referencias bibliográficas seleccionadas. Se consideran las organizaciones que concentran su trabajo en la provisión de servicios sociales y las organizaciones representativas en forma separada.

3.1. Organizaciones proveedoras de servicios

A partir de mediados de los años ochenta se empezaron a formar en las villas de la CABA comedores y otras organizaciones comunitarias creadas para atender las necesidades de las familias más pobres de las villas o para la ayuda recíproca entre personas que se encontraban en las mismas condiciones de desventaja. En las entrevistas, los referentes de estas organizaciones hicieron hincapié en la pobreza extrema y las deficientes condiciones de vida como los principales motivos para el inicio de sus actividades. Del mismo modo, algunos jardines maternos fueron creados cuando las madres del barrio se unieron para compartir las responsabilidades del cuidado de los niños, permitiendo a algunas trabajar fuera de sus casas. Más recientemente, ante el creciente problema de las drogas, se han formado grupos de madres para trabajar juntas en la prevención y el tratamiento de las adicciones. En todos estos casos, la estrecha relación entre la familia, los amigos y los vecinos ha facilitado la cooperación.

Las creencias personales y experiencias de los referentes también jugaron un papel importante en la iniciación de la acción colectiva. Un tercio de los referentes encuestados afirmó que fueron inspirados por su interés en ayudar a los demás y, a menudo, ligaban estos propósitos con sus creencias religiosas. Una cuarta parte de los dirigentes de las organizaciones de base manifestó haberse sentido motivado por una crisis personal, como la muerte de un ser querido o haber sido víctima de un abuso; una crisis personal fue mencionada por el líder de una sola organización externa.

La presencia de un líder fuerte fue un factor decisivo en la creación de muchas organizaciones.¹³ De acuerdo con la Encuesta de OSC, 7 de cada 10 organizaciones de base y 4 de cada 10 organizaciones de afuera tienen un referente principal que ha trabajado en la organización desde su inicio.

Hay pocos indicios de que la gran población inmigrante o la tensión entre grupos de distinto origen nacional hayan actuado como impedimento para el trabajo colectivo. Aunque algunas organizaciones fueron creadas por grupos de inmigrantes boliviana-

13. Este hallazgo es consistente con los modelos teóricos de James (1987) y la evidencia empírica presentada en Ostrom (2000).

nos o paraguayos, en la mayoría participan personas de todas las nacionalidades.

Los resultados de la Encuesta de OSC también señalan el papel central de ciertos actores de la comunidad. Las parroquias de la Iglesia Católica, por ejemplo, no solo están entre las organizaciones más antiguas e importantes proveedoras de servicios sociales,¹⁴ sino que también muchos referentes describieron el papel central de los párrocos en la creación de sus organizaciones o en la construcción de vínculos entre las organizaciones de base y referentes del sector público y de la sociedad civil fuera de las villas. El referente de 1 de cada 4 organizaciones de afuera mencionó el contacto con la parroquia como motivo para el inicio de actividades en el barrio.

Tener contacto con un funcionario público no parece haber sido un factor decisivo en la creación de la mayoría de las organizaciones que operan en las villas. Dirigentes de solo 1 de cada 4 organizaciones de base y de 1 de cada 5 organizaciones de afuera mencionaron un contacto clave con un funcionario público en sus descripciones del proceso de creación de su organización. Los contactos con movimientos sociales y partidos políticos se mencionaron en solo 1 de cada 10 casos. No obstante, con los años estos contactos se volvieron más importantes en la consolidación de las organizaciones.

A fines de los años ochenta y principio de los noventa el sector público comenzó a utilizar las redes de organizaciones de base como un medio para la prestación de servicios sociales a los sectores más marginados. Esta creciente articulación entre el Estado y la sociedad civil fue asociada con las políticas de ajuste estructural y liberalización económica introducidas en los años noventa y, en particular, con el reemplazo de muchas políticas públicas sociales de carácter universal por políticas focalizadas y gestionadas a nivel local por gobiernos municipales u organizaciones de la sociedad civil (Rofman, 2010; Roberts y Portes, 2006; Cerutti y Grimson, 2004).

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCABA) introdujo en 1986 el Programa de Apoyo a las Organizaciones de la Comunidad con el objetivo de fortalecer a las organizaciones de las comu-

14. En la villa 21-24 de Barracas, donde los sacerdotes católicos han sido particularmente activos desde mediados de la década de los noventa, los resultados de la Encuesta de OSC indican que 1 de cada 5 residentes participa en un programa social proporcionado por la parroquia.

nidades pobres y descentralizar la prestación de servicios sociales (Bonaldi, 2006). Este programa fue ampliado en forma continua durante las dos décadas siguientes y en la actualidad brinda raciones de alimentos y asistencia económica y técnica a 320 organizaciones que ofrecen servicios de alimentos, centros educativos y actividades culturales y recreativas en las villas de la CABA.¹⁵ Obtener acceso a una fuente regular de recursos públicos permitió a muchas organizaciones de base convertirse en asociaciones formales y agregar otros servicios complementarios, tales como apoyo escolar o programas de alfabetización para adultos. La creación de vínculos de coproducción con las OSC permitió a los Gobiernos atender las necesidades de los residentes de las villas y formar alianzas con los líderes comunitarios de barrios de difícil acceso y políticamente estratégicos.

Una forma común de articulación con la sociedad civil ha consistido en la administración de los planes sociales de asistencia directa a grupos vulnerables (García Delgado y De Piero, 2002: 64). Ejemplos relevantes incluyen el Plan Pro-Bienestar, que proporciona alimentos y otras formas de asistencia social a jubilados, el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) introducido en 2002 ante la crisis económica y social y más recientemente el programa Argentina Trabaja, que aporta un subsidio mensual y capacitación a trabajadores en cooperativas. Cerutti y Grimson (2004: 101) señalan que en el caso del PJJHD, por ejemplo, el requerimiento de que los beneficiarios cumplan la contraprestación laboral del programa en una organización llevó a que comedores, cooperativas y otras organizaciones barriales adquirieran el control del manejo de los planes sociales, a pesar de que formalmente no se requerían intermediarios para solicitarlos. En consecuencia, en muchas organizaciones los beneficiarios de los planes empezaron a cumplir las tareas que antes se mantenían mayormente con trabajo voluntario. Según la Encuesta de OSC, los referentes del 15% de las OSC encuestadas en las villas de Bajo Flores y Barracas gestionan la entrega de planes y otros subsidios públicos a personas vinculadas con la organización. Los programas públicos más mencionados incluyen el Programa de Empleo Comunitario (PEC), el Seguro de Capacitación y Empleo, y el Programa Más y Mejor Trabajo del

15. http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des_social/politica_alimentaria/grupos_com.php?menu_id=15509 (consultado el 12 de marzo 2014).

Gobierno Nacional, y los programas de Formación e Inclusión para el Trabajo (FIT) y Empleo Joven del Gobierno de la CABA. Más de la mitad de las organizaciones que cumplen esta tarea están afiliadas a un movimiento social.

3.2. Las organizaciones representativas

A diferencia de las organizaciones de base orientadas a la prestación de servicios sociales, las organizaciones representativas han pasado por diferentes etapas, algunos períodos en los que los residentes se unificaron en torno a demandas colectivas y otros períodos con avances más lentos. Algunos autores han señalado que las primeras organizaciones representativas de las villas se crearon en la segunda mitad de la década del cincuenta (Cravino, 1998). Las demandas de estas organizaciones se centraron inicialmente en la defensa del derecho a vivir en tierras ocupadas y en las demandas por el acceso a los servicios públicos básicos, como el agua y la electricidad. En 1958 se creó la primera organización de segundo grado, la Federación de Villas y Barrios Necesitados que, junto con otras federaciones creadas posteriormente, como el Frente Nacional de Liberación Villero y el Movimiento Villero Peronista, permitieron a las organizaciones vecinales promover demandas colectivas desde una estructura organizacional más amplia (Cravino, 1998).

La política de erradicación forzosa de las villas introducida por la última dictadura militar tuvo un efecto decisivo en el proceso de desarrollo de estas organizaciones. En las entrevistas, los líderes comunitarios describieron cómo el Gobierno militar suprimió las actividades de las organizaciones comunitarias. No obstante, algunos referentes barriales hablaron sobre cómo esa experiencia difícil había inculcado una identidad común de barrio, por lo menos entre los residentes que lograron resistir el desalojo. Un líder expresó: “El barrio fue destruido. Las topadoras llegaron y tiraron todo abajo y luego nos organizamos. Nosotros nos encargamos de la organización política del barrio, la creación del movimiento villero. Era el comienzo”.¹⁶

Otra característica decisiva del proceso ha sido la progresiva utilización de procedimientos judiciales y legislativos para lograr

16. Sobre la base de una entrevista con un referente barrial de Cildáñez realizada el 28 de mayo de 2013.

el reconocimiento formal de los derechos legítimos de las organizaciones representativas de participar en los procesos de urbanización. La Ley Municipal N° 148, sancionada en 1998, fue un hito importante ya que confirió la responsabilidad para el diagnóstico, la planificación y el control de políticas públicas relacionadas con las villas a una comisión de coordinación, integrada por representantes del poder ejecutivo y de la legislatura de la CABA, de los movimientos villeros y de las organizaciones representativas de cada villa. Esta comisión debía diseñar los lineamientos generales de un programa integral de radicación y transformación definitiva de las villas y NHT realizables en un plazo máximo de cinco años.

La Ley Municipal N° 403, que se aplica específicamente a Bajo Flores, va aún más lejos, ya que requiere la participación de la comunidad en todas las etapas de elaboración, ejecución y verificación de un plan integral de urbanización y reconoce al Cuerpo de delegados como representante vecinal válido y legítimo. La promulgación de esta ley condujo a la sustitución del organismo barrial existente (la junta vecinal), que tenía una estructura organizativa vertical, con un cuerpo de delegados de estructura horizontal de 59 representantes por manzana.

La participación efectiva de la comunidad en el proceso de urbanización, no obstante, ha sido más lenta que la creación del marco normativo. En 2008, a raíz de los numerosos casos de incumplimiento de la ley de urbanización, un representante de la Legislatura de la Ciudad presentó un amparo judicial que denunciaba el fracaso del Gobierno de la CABA en crear la comisión coordinadora y exigía la designación de un interventor responsable para la planificación de elecciones para los delegados de las organizaciones representativas de cada barrio.¹⁷ Una orden judicial posterior obligó al Gobierno a realizar un censo electoral y a llamar a elecciones para representantes vecinales.

Hasta la fecha se han realizado elecciones en todas las villas incluidas en nuestra muestra, excepto en Cildañez e INTA. Referentes de las juntas vecinales, sin embargo, han denunciado irregularidades en los procesos electorales en varios barrios. En el barrio Ramón Carrillo, por ejemplo, referentes opositores afirman que las elecciones fueron manipuladas para beneficiar a una organización

17. La legislación fue presentada por Facundo Di Filippo, presidente de la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la CABA.

vinculada con funcionarios públicos. En consecuencia, varias villas carecen de un órgano representativo ampliamente reconocido como legítimo.

Existe por lo tanto un marco legal que otorga a las juntas vecinales el derecho y la responsabilidad para actuar en representación de los residentes de las villas. En la siguiente sección se considerará en qué medida estas organizaciones ofrecen foros eficaces para dar voz a las demandas colectivas de cada comunidad.

4. Proveedores de servicios y fuerzas para el cambio

La amplia literatura sobre la sociedad civil tiende a concentrarse en el análisis de dos roles diferentes, pero complementarios, de la sociedad civil en el mundo contemporáneo (Edwards, 2009; Howell y Pearce, 2002). Algunos autores hacen hincapié en la función que cumplen las organizaciones en la provisión de servicios públicos cuando el Estado está ausente (Weisbrod, 1997) o porque son más flexibles, eficientes o innovadoras que el Estado (Besley y Ghatak, 2006), y sobre todo por su cercanía y conocimiento de la población, y especialmente de los sectores más marginados de la sociedad (Easterly, 2006). Otros autores, en cambio, subrayan su rol como fuerza para el cambio, un medio para la construcción y profundización de la democracia, a través de la deliberación activa y la participación en la esfera pública (Avritzer, 2002). En esta sección se analizará cómo cada uno de estos roles de la sociedad civil puede contribuir al desarrollo humano en las villas de la CABA.

4.1. Provisión de servicios sociales

Para analizar la escala de los servicios provistos por las OSC en las villas, el Cuadro 6.3 presenta para cada categoría de servicios los siguientes indicadores: cantidad de programas, cantidad de beneficiarios, porcentaje de programas que no pueden satisfacer toda la demanda, porcentaje de programas que tiene dificultad para atraer personas o enfrenta un problema de deserción, y porcentaje que recibe recursos económicos del sector público. Esta información deja en evidencia que la ayuda alimentaria es el tipo de servicio social con mayor oferta en las villas de la CABA (Cuadro 6.3).

**Cuadro 6.3: Provisión de servicios por categoría.
Villas relevadas de la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012**

	Cantidad de programas	Cantidad de participantes	Demanda insatisfecha (%)	Dificultad en atraer o retener participantes (%)	Recibe financiamiento público (%)
Alimentación	97	22,591	64.0	4.0	92.0
Educación	105	6,780	40.0	13.0	50.0
Apoyo escolar	61	4,115	26.0	11.0	28.0
Guardería	18	1,279	83.0	6.0	78.0
Alfabetización para adultos	18	578	17.0	28.0	78.0
Jardín de infantes	6	643	100.0	0.0	100.0
Escuela secundaria	2	165	100.0	50.0	100.0
Cultura, recreación y deportes	104	5,966	14.0	8.0	43.0
Recreación y deportes	57	4,592	17.0	5.0	45.0
Programas culturales	47	1,374	9.0	9.0	42.0
Laboral y productiva	62	2,308	24.0	23.0	39.0
Formación profesional	45	1,426	22.0	20.0	36.0
Otra	17	882	29.0	29.0	47.0
Salud	24	2,123	21.0	13.0	25.0
Capacitación en salud	11	600	27.0	9.0	9.0
Servicios de salud	7	1,330	29.0	0.0	43.0
Tratamiento de adicciones	6	193	0.0	33.0	33.0
Otras					
Desarrollo comunitario o Vivienda	18	1	1	1	1
Asesoramiento legal	12	2,732	0.0	0.0	38.0
Ayuda a la mujer	12	400	8.0	8.0	17.0
Prevención de adicciones	7	1,775	29.0	14.0	43.0
Hogares	5	88	60.0	0.0	20.0

1. La mayoría de los programas benefician a todo el barrio o al menos un sector.

Fuente: Encuesta de Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011-2012. UCA. Programa Desarrollo Humano e Inclusión Social.

Según la Encuesta de OSC, los 97 programas de asistencia alimentaria en las 7 villas estudiadas proporcionan cerca de 190 mil raciones de comida por semana a más de 22 mil personas. La en-

cuesta de hogares indica que en el 32% de éstos al menos un miembro había asistido a un comedor comunitario durante el mes previo a la encuesta, y en dos tercios de estos casos la familia había estado asistiendo al comedor por más de un año. La mayoría de los programas de asistencia alimentaria proporcionan raciones de alimentos a personas de todas las edades y es común que un miembro retire suficientes raciones para alimentar a toda la familia. Nueve de cada diez programas alimentarios en las villas cuentan con asistencia estatal y la mayoría de ellos reciben raciones de alimentos entregados diariamente por el Gobierno de la CABA. Aunque dos tercios de las organizaciones que brindan asistencia alimentaria respondieron que no llegan a satisfacer toda la demanda, no hay evidencia sólida de que familias muy necesitadas que viven en las villas no puedan acceder a alimentos a través de alguno de estos programas.

A pesar de que el objetivo principal de las organizaciones ha sido la satisfacción de necesidades básicas, con el tiempo la mayoría de ellas ha introducido otros programas educativos, recreativos, culturales, de capacitación laboral o de salud. En educación, los programas más frecuentes son los de apoyo escolar, las guarderías, los jardines de infantes y los programas de alfabetización para adultos. Con excepción de los apoyos escolares, que a menudo consisten en actividades informales guiadas por voluntarios, la mayoría de los programas educativos reciben apoyo de alguna entidad estatal.¹⁸ Los programas de educación formal son los que tienen mayor dificultad en satisfacer toda la demanda; no logran hacerlo 8 de cada 10 jardines maternos, ni ninguno de los programas de jardines de infantes y escuela secundaria administrados por las OSC. Los programas deportivos ofrecidos por las OSC incluyen fútbol, hockey y rugby, entre otros, dirigidos a los niños y adolescentes. Los programas culturales incluyen música, teatro, fotografía, circo y danza. Muchos de los programas culturales y deportivos se utilizan como un medio para involucrar a los jóvenes en el aprendizaje de valores. Alrededor del 40% de estos programas reciben financiamiento del sector público.

18. Los programas públicos educativos del Gobierno de la CABA administrados a través de las OSC incluyen los Centros de primera infancia, la Red comunitaria de apoyo escolar y el Programa de alfabetización, educación básica y trabajo para adultos.

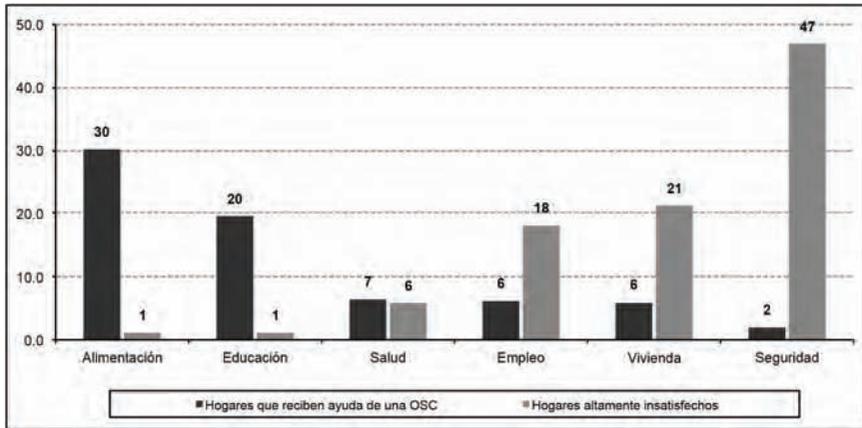
La Encuesta de OSC registró información sobre un total de 62 programas de capacitación laboral, por ejemplo, en electricidad, carpintería, mecánica y computación, así como otros programas productivos, como los de microcréditos. En el caso de la capacitación laboral, atraer y retener a los participantes es un problema relativamente más importante que la dificultad para satisfacer la demanda. Aunque cerca del 20% de los hogares encuestados están altamente satisfechos con su situación laboral, solo el 6% de los hogares manifestó que algún miembro había participado en un programa de capacitación laboral en una OSC durante el año previo. Es probable que muchos trabajadores que viven en las villas perciban que la formación no aumentará sus posibilidades de conseguir un empleo o están demasiado ocupados en sus actividades laborales para dedicar tiempo adicional a un programa de capacitación. Cuatro de cada diez programas laborales o productivos reciben recursos económicos del sector público.

Las actividades relacionadas con la salud incluyen capacitaciones en salud reproductiva, higiene bucal y nutrición, un número limitado de programas de servicios de salud, y programas de tratamiento de adicciones que atienden el creciente problema de adicciones en las villas. Mientras que solo una cuarta parte de estos programas recibe financiación pública, en muchos casos, las organizaciones articulan sus acciones directamente con los médicos y los trabajadores sociales de los Centros de Salud y Acción Comunitaria (CESAC).

Otros programas ofrecidos por las OSC incluyen asesoramiento jurídico, grupos de apoyo para mujeres, programas de desarrollo comunitario (centrados mayormente en acciones de defensa de derechos en vez de prestación de servicios) y un número limitado de hogares para jóvenes o ancianos.

Una comparación entre las dimensiones en las cuales los hogares están disconformes y las dimensiones en que reciben servicios prestados por las OSC (Gráfico 6.1) sugiere que existe un bajo nivel de correspondencia entre las necesidades de la población y los servicios brindados por las organizaciones locales. Alimentación, educación y salud son las dimensiones en las que los hogares obtienen la mayor cantidad de servicios de las OSC y también las dimensiones en las que la disconformidad es más baja. Este resultado puede ser un indicador de la eficacia de los servicios sociales prestados por las OSC. Es probable que la comida sea la dimensión en la que

Gráfico 6.1: Hogares por recepción de ayuda de OSC e insatisfacción según dimensión. Villas relevadas en la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012 (en %)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida Familiares, 2011-2012. UCA. Programa Desarrollo Humano e Inclusión Social.

las familias están más satisfechas debido al amplio acceso a alimentos a través de los comedores comunitarios. El bajo nivel de disconformidad con la salud y la educación probablemente se deba a que la mayor parte de los hogares son migrantes internos o de países limítrofes y que los servicios públicos de la CABA son seguramente superiores a los que acceden en sus lugares de origen o al hecho de que los pobres tienden a naturalizar las situaciones de dificultad y tienen expectativas más bajas con respecto a la calidad de las escuelas o de la atención médica.

Las dimensiones en las que los hogares están más disconformes son las de seguridad, vivienda y empleo. La inseguridad, de hecho, es una de las principales preocupaciones de toda la población argentina hoy.¹⁹ Los residentes de las villas a menudo son vistos como los culpables del crimen, pero están entre las principales vícti-

19. Una encuesta reciente indica que los principales problemas percibidos por las familias argentinas son el tráfico de drogas (83%), seguido por la inseguridad (79%). Véase, por ejemplo, “El narcotráfico ya encabeza las preocupaciones de la sociedad”, en *La Nación*, 9 de marzo de 2014. (<http://www.lanacion.com.ar/1670538-el-narcotrafico-ya-encabeza-las-preocupaciones-de-la-sociedad=>).

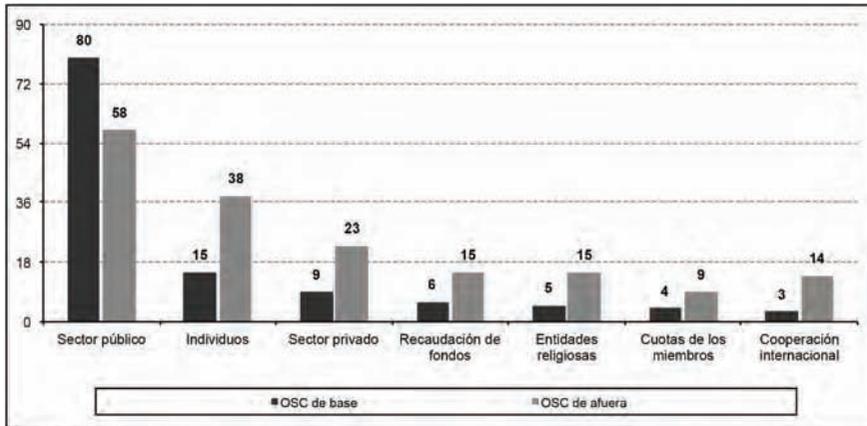
mas de la inseguridad. Según la ECVF, en el 47% de los hogares algún miembro había sido víctima de un crimen violento durante el año previo a la encuesta y en el 35% de los hogares algún miembro había sido víctima de un delito en el mismo barrio.²⁰ Casi el 40% de los encuestados afirmó no sentirse seguro en el barrio y el 21% no se siente seguro incluso dentro de su hogar. Aunque las familias están muy disconformes con la seguridad y la vivienda, solo el 2% y el 6% respectivamente ha recibido ayuda de alguna organización en estas dimensiones. La Encuesta de OSC identificó pocas organizaciones que brinden asistencia relativa a la situación de la vivienda (como créditos o programas de construcción o mejoramiento de vivienda) y ninguna que ofrece un programa de seguridad (por ejemplo, programas para crear corredores seguros a paradas de colectivo).

Aunque la combinación de factores que contribuyen a la “oferta” y “demanda” de servicios sociales es compleja, estos resultados nos llevan a cuestionar cómo las relaciones de coproducción entre la sociedad civil y entidades estatales establecidas en muchos casos hace más de veinte años afectan la capacidad de las organizaciones de establecer sus propias prioridades y orientar sus actividades hacia las demandas más urgentes de la población. ¿En qué medida las relaciones de coproducción generan intereses creados que hacen más difícil que las organizaciones modifiquen su enfoque cuando cambian las necesidades? ¿Cómo pueden las organizaciones fortalecerse para responder mejor a las necesidades percibidas por los miembros de la comunidad?

Las organizaciones dependen casi exclusivamente del sector público para sus recursos económicos (Gráfico 6.2). El 80% de las organizaciones de base reciben financiamiento del Gobierno Nacional o de la CABA para por lo menos uno de sus programas. Todas las demás fuentes de recursos para las organizaciones de base son muy limitadas: solo el 15% obtiene recursos de individuos, el 9%

20. Según una reciente encuesta de victimización del Laboratorio de Investigaciones sobre Crimen, Instituciones y Políticas de la Universidad Torcuato Di Tella, en el 38,1% de los hogares de la CABA se registró al menos un hecho delictivo en los últimos doce meses, una tasa de victimización ligeramente más alta que a nivel nacional. Véase “Victimización: el último año sufrieron un delito cuatro de cada diez hogares”, en *La Nación*, 14 de julio de 2014. (<http://www.lanacion.com.ar/1709682-victimizacion-el-ultimo-ano-sufrieron-un-delito-cuatro-de-cada-diez-hogares>).

**Gráfico 6.2: Porcentaje de OSC con cada fuente de recursos.
Villas relevadas de la Ciudad de Buenos Aires,
2011-2012 (en %)**



Fuente: Encuesta de Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011-2012. UCA. Programa Desarrollo Humano e Inclusión Social.

de empresas, el 6% de actividades de recaudación y el 5% de entidades religiosas. La mitad de los programas administrados por organizaciones de base tiene una sola fuente de financiación. Si bien las fuentes de financiamiento de las organizaciones de afuera son relativamente más diversificadas, casi el 60% obtiene fondos del sector público.²¹

Además, en muchos casos, las organizaciones son responsables de la administración del programa, pero tienen poca influencia sobre su diseño, un resultado que es consistente con los hallazgos de otros estudios (García Delgado y De Piero, 2002: 76). Algunos referentes de OSC se quejaron de la ausencia de medidas preventivas y planeamiento de largo plazo por parte de los gobiernos, así como también de la falta de transparencia en la asignación de recursos.²²

21. Las organizaciones de afuera también acceden a una mayor cantidad de recursos humanos por participante que las organizaciones de base, y la diferencia es especialmente notable con respecto a la cantidad de empleados rentados y profesionales (Mitchell, 2014).

22. Daniel García Delgado y Sergio De Piero (2002: 65) también presentan evidencia sobre los problemas que enfrentan las organizaciones cuando se vuelven económicamente dependientes del Estado.

En algunos casos, los líderes de las organizaciones perciben la necesidad de tener vínculos políticos para acceder a fondos públicos. La asignación discrecional de recursos a las organizaciones es una fuente de conflicto entre organizaciones y puede limitar su capacidad para trabajar juntos en torno a objetivos comunes.

4.2. Fuerzas para el cambio

Si bien el objetivo primordial de las organizaciones representativas de formalizar e integrar las villas al resto de la ciudad no se ha modificado, con el tiempo, sus demandas específicas han evolucionado en la medida en que los barrios han avanzado en el proceso de urbanización. Si en su comienzo los objetivos colectivos se centraban en tener acceso a los servicios públicos básicos (agua, alcantarillado y electricidad), luego se enfocaron en la obtención de calles pavimentadas, alumbrado y centros de salud comunitarios, hasta llegar a las demandas actuales centradas en lograr mejoras en la calidad de los servicios públicos o acceder a servicios de ambulancia. Estos avances son evidencia de la eficacia de las acciones de los residentes de las villas para trabajar conjuntamente en pos de alcanzar objetivos colectivos. Un líder de la comunidad expresó: “Las cosas que se han hecho son porque las personas se organizan. Los cambios fueron graduales y siempre dependían de la capacidad de organización del barrio y de la orientación política del Gobierno de la Ciudad”.²³

Bloqueos de calles, tomas de edificios públicos y otras formas de movilización han sido los métodos utilizados con mayor frecuencia para expresar las demandas de la población. Algunos referentes barriales han señalado que estas acciones de confrontación a veces violentas han sido su único recurso para lograr que las autoridades escuchen sus demandas. Aunque las protestas en la vía pública son todavía comunes (y a menudo muy eficaces), los referentes de las organizaciones representativas expresaron que cada vez más presentan sus demandas a través de peticiones formales, una tendencia también identificada por otros autores (Giurleo, 2012). Las organizaciones suelen asociarse con entidades dedicadas a la investigación

23. Sobre la base de una entrevista con un referente comunitario de la villa de Bajo Flores realizada el 11 de junio de 2013.

o a la promoción social y defensa de los derechos humanos, tales como la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), que asisten con la presentación de solicitudes judiciales.

Los referentes también hicieron hincapié en que los grupos de vecinos habían tenido éxito en la obtención de acceso a los servicios públicos, no solo a través de protestas o demandas contra el Estado, sino también porque los vecinos habían trabajado juntos para instalar tuberías de agua, extender cables eléctricos o mejorar sus viviendas. Una referente de la villa de Piletones manifestó que el trabajo en conjunto en estos proyectos había ayudado a unificar la comunidad.²⁴

También ha habido algunos casos de efectiva articulación entre la sociedad civil y entidades públicas. Un ejemplo relevante es el Grupo de Trabajo sobre Higiene Urbana formado para abordar el problema de la recolección de basura. Dicho grupo está compuesto por funcionarios públicos del Ministerio de Medio Ambiente y Espacios Públicos del Gobierno de la CABA, organizaciones de base y varias organizaciones de derechos humanos/investigación, entre ellas la ACIJ, la Fundación Ciudad y la Fundación para el Cambio Democrático.²⁵ El grupo organiza reuniones públicas regulares en cada villa y trata de encontrar soluciones que tengan en cuenta los problemas y las características específicas de cada barrio.

Varios referentes de la sociedad civil expresaron su satisfacción con los avances logrados en el proceso de urbanización de las villas y su percepción de que el plan de urbanización actual (el Programa de radicación y solución integral de villas y NHT)²⁶ es la culminación de décadas de acción comunitaria. Otros, sin embargo, expresaron su frustración por el lento ritmo de la urbanización, el deterioro en la calidad de los servicios públicos (debido a la deficiente capacidad de la infraestructura, las conexiones individuales precarias y el crecimiento de la población) y el empeoramiento de los problemas ambientales. El proceso de urbanización en sí también

24. Sobre la base de una entrevista con una referente de una organización de la villa de Piletones realizada el 12 de julio de 2013.

25. <http://www.cambiodemocratico.org/> (consultado el 26 de marzo de 2014).

26. http://www.buenosaires.gob.ar/areas/planeamiento_obras/vivienda/programas.php?menu_id=21512 (consultado el 25 de marzo de 2014).

ha traído consigo nuevos retos. La apertura de las calles ha hecho que algunas familias hayan tenido que ser trasladadas fuera del barrio y a algunos residentes les preocupa que si el barrio se formaliza se haga demasiado costoso para ellos vivir allí.

Algunos representantes de las juntas vecinales mencionaron los distintos factores que condicionan la capacidad de los vecinos para trabajar en forma colectiva en pos de los intereses comunes. Algunos, por ejemplo, reconocieron que la ineficacia de las organizaciones representativas se debe a la falta de cohesión interna y los intereses creados entre los funcionarios públicos y las personas en posiciones de poder en el barrio.²⁷

Los conflictos entre las organizaciones, y particularmente entre los diferentes grupos que compiten por el control de las juntas vecinales, han sido un problema frecuentemente mencionado por los referentes barriales. Algunos dirigentes denunciaron la falta de transparencia en la asignación de contratos para la recolección de la basura, el mantenimiento de las redes eléctricas y otros servicios públicos en las villas, y el favoritismo hacia organizaciones vinculadas al Gobierno. Además, muchos referentes sostienen que tanto el Gobierno de la CABA como el Gobierno Nacional utilizan sus redes clientelistas para encausar recursos hacia las villas a cambio de apoyo político.²⁸ Un líder comunitario afirmó: “El Gobierno siempre trata de tener uno o dos punteros para canalizar las cosas, para demostrar que están haciendo algo, y luego te das cuenta de que todo ha sido negociado”.²⁹ Algunos delegados incluso afirman que los gobiernos buscan intencionalmente dividir a las organizaciones con el fin de dificultar a la comunidad la presentación de peticiones unificadas.

Los resultados de la Encuesta de OSC revelan que las organizaciones barriales tienden a priorizar los objetivos propios por sobre los colectivos. Casi la mitad de las organizaciones en las villas estudiadas (incluidas las que se centran en la prestación de servicios sociales) respondió que había participado en alguna protesta o de-

27. Sobre la base de una entrevista con un delegado de la junta vecinal de Barracas realizada el 30 de marzo de 2011.

28. Existe una amplia literatura sobre el clientelismo y la cooptación de las organizaciones de base en los barrios marginados. Véase, por ejemplo, Auyero (2001) y Espósito Guevara (2008).

29. Sobre la base de una entrevista con un referente barrial de la villa de Bajo Flores realizada el 4 de junio de 2013.

manda contra el Estado durante el año previo a la encuesta. En 7 de cada 10 casos, el reclamo se centró en acceder a recursos económicos para la propia organización o subsidios o puestos de trabajo para sus miembros, mientras que solo en 3 de cada 10 casos la organización buscó impulsar los intereses del conjunto de la comunidad.

Irregularidades en los procesos electorales, conflictos entre organizaciones y falta de transparencia en la asignación de los recursos estatales son cuestiones que contribuyen a reducir la confianza en la sociedad civil y debilitar la capacidad de obtener el apoyo de los miembros de la comunidad necesario para promover las iniciativas colectivas. De acuerdo con la ECVF, el 41% de los encuestados confía en las OSC, el 33% confía en los líderes de las OSC y solo el 23% confía en los delegados de las juntas vecinales. Asimismo, mientras que los residentes participan activamente en los programas sociales ofrecidos por las OSC, el nivel de participación cívica es bastante bajo; solo el 6% de los encuestados dijo que había participado en una asamblea barrial y el 3% que había participado en un partido político o movimiento social.

La inseguridad y los conflictos de vecindad entre bandas rivales, nacionalidades y sectores de las villas también actúan como obstáculos para la participación en la esfera pública. Tanto los referentes barriales como los hogares encuestados manifestaron que la violencia hace que algunas personas se aislen socialmente. También hay evidencia de que por miedo algunas personas evitan participar en las demandas colectivas en áreas sensibles como la inseguridad o el tráfico de drogas. Un referente de la villa de Bajo Flores explicó, por ejemplo, que había recibido amenazas por parte de grupos criminales después de haber participado activamente en asambleas públicas para combatir la delincuencia en el barrio.³⁰

La falta de efectividad de las juntas vecinales también refleja la insuficiencia de las acciones de los Gobiernos para proporcionar oportunidades de participación popular en la toma de decisiones públicas. A pesar de que existe un marco jurídico que garantiza el derecho de las organizaciones representativas a participar (a través de la Comisión de coordinación) en el diagnóstico, la planificación y el control de las políticas públicas vinculadas con las villas, muchos delegados se quejan de que el Gobierno los excluye del proceso de

30. Sobre la base de una entrevista con un líder de la organización de la Villa de Bajo Flores llevada a cabo el 16 de junio de 2011.

urbanización. Además, aunque algunos referentes de la sociedad civil bien conectados manifestaron que habían contribuido a la elaboración de políticas y programas públicos, estas consultas no se producen en un contexto plural, sino que tienden a basarse en las relaciones personales entre los referentes y los funcionarios públicos. La falta de apertura a la participación civil en la deliberación pública puede ser la característica que distingue con mayor claridad a la Ciudad de Buenos Aires de las experiencias de otros países de América Latina en el desarrollo de nuevas formas de democracia participativa para abordar los problemas asociados con el crecimiento de la marginalidad urbana (Ziccardi, 2008; Novy y Leubolt, 2005; Gurza-Lavalle *et al.*, 2005).

5. Conclusiones

En contraste con algunas premisas teóricas acerca de la erosión de las redes de instituciones en los barrios segregados, este capítulo ha presentado evidencia de una densa red de organizaciones de la sociedad civil en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. La mayoría de las organizaciones de base surgieron durante los períodos de crisis económica a partir de las redes de solidaridad y colaboración recíproca entre los miembros de la comunidad. La función principal de estas organizaciones es la prestación de servicios sociales. Aunque muchas organizaciones empezaron como comedores comunitarios, han diversificado cada vez más sus actividades agregando programas educativos, recreativos y culturales, así como programas de capacitación laboral y de cuidados de la salud. Paralelamente, y en forma creciente desde principios de la década de 2000, movimientos sociales, entidades religiosas y otras organizaciones han iniciado actividades en estos barrios. Los programas llevados adelante por las OSC ayudan a cubrir la demanda insatisfecha de servicios sociales (por ejemplo, servicios de guardería) y a compensar la baja calidad de los servicios públicos (por ejemplo, en educación y salud) en las zonas más deterioradas de la ciudad donde las villas tienden a ser más prevalentes.

Aunque el sector público desempeñó un papel limitado en la creación de las organizaciones de base, hoy la mayoría de las OSC dependen predominantemente del Estado para la obtención de sus recursos económicos y muchas organizaciones centran sus activi-

dades en la administración de programas diseñados y financiados por el propio sector público. Estas relaciones de coproducción han permitido a los gobiernos nacional y local satisfacer las necesidades básicas en las villas y también construir alianzas con líderes comunitarios en barrios de difícil acceso y políticamente estratégicos. Una pregunta relevante es cómo la dependencia estructural de las OSC con el sector gubernamental, combinada con la falta de transparencia en la asignación de los recursos públicos, limita la capacidad de las organizaciones para modificar sus actividades cuando las necesidades cambian o se acota el rol más amplio de la sociedad civil de defensa de los intereses colectivos frente a las instituciones estatales.

Cada villa tiene una organización representativa dominante que actúa como el principal vehículo a través del cual los miembros de la comunidad canalizan sus demandas colectivas, centradas en la igualdad de acceso a los servicios públicos y la plena integración de sus barrios a la ciudad. Estas organizaciones, cuyos orígenes se remontan a la década de 1950, han contribuido a la transformación gradual de tierras ocupadas en barrios conformados por edificios hechos con material de construcción y que tienen acceso a la mayoría de los servicios públicos básicos. Las desigualdades que persisten, sin embargo, siguen siendo enormes. Los residentes carecen de títulos de propiedad, acceden a servicios públicos de calidad inferior y se enfrentan a muchos problemas complejos, incluyendo la violencia en el vecindario, el aislamiento y la discriminación.

Las organizaciones representativas de muchas de las villas carecen de una amplia legitimidad debido a las irregularidades existentes en las elecciones de delegados. Por otra parte, la falta de cohesión interna, los conflictos entre las organizaciones locales y la ausencia de transparencia en la asignación de los recursos públicos son elementos que reducen la confianza general en la sociedad civil y que hacen que sea más difícil unir a la comunidad en torno a los objetivos comunes. Y, aun en los casos en los que las organizaciones representativas gozan de mayor legitimidad, las oportunidades para la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones públicas son limitadas, a pesar de que existe un marco legal que debe garantizar este derecho.

En conclusión, es importante reconocer que la multiplicidad de las actividades de las OSC centradas en la satisfacción de las

necesidades básicas tiene un efecto limitado sobre la eliminación de la segregación en el acceso a las oportunidades sociales, lo cual reproduce la marginalidad económica y social. El verdadero empoderamiento de los miembros de la comunidad para trabajar en conjunto en pos de objetivos compartidos requiere el fortalecimiento de las organizaciones representativas para que los habitantes de las villas puedan actuar como una fuerza unificada para el cambio.

Bibliografía

- Alkire, S. y Deneulin, S. (2010), "The Human Development and Capability Approach", en Deneulin, S. (ed.), *Introduction to the Human Development and Capability Approach*, Londres, Earthscan.
- Auyero, J. (2001), *Las políticas de los pobres. Las prácticas clientelares del peronismo*, Buenos Aires, Manantial.
- Avritzer, L. (2002), *Democracy and Public Space in Latin America*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Bonaldi, P. (2006), "Análisis de la implementación del Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios", *Cuadernos de CLASPO-Argentina*, 12 de julio.
- Brehm, J. y Rahn, W. (1997), "Individual level evidence for the causes and consequences of social capital", en *American Journal of Political Science*, n° 41, pp. 999-1023.
- Besley, T. y Ghatak, M. (2006), "Public Goods and Economic Development", en Banerjee, A.V., Benabou, R. y Mookherjee, D. (eds.), *Understanding Poverty*, Nueva York, Oxford University Press.
- Campfens, H. (1997), "International Review of Community Development", en Campfens, H. (ed.), *Community Development Around the World. Practice, Theory, Research, Training*, Nueva York, Pact Publications.
- Cao, C., Cecconi, E. y Balián, B. (2011), *La Sociedad Civil Argentina en el Bicentenario. Índice CIVICUS de la Sociedad Civil Argentina (2008-2010)*, Buenos Aires, GADIS.
- Cerutti, M. y Grimson, A. (2004), "Buenos Aires, neoliberalismo y después. Cambios socioeconómicos y respuestas populares", *Cuadernos del IDES*, octubre.

- CIVICUS, GADIS (2004), *La Sociedad Civil por dentro: Tiempo de crisis, tiempo de oportunidades. Índice CIVICUS de la Sociedad Civil Argentina*, Buenos Aires.
- Cravino, M. C. (1998), *Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo*, 1er Congreso Virtual de Antropología y Arqueología.
- DGEyC (Dirección General de Estadística y Censos) (2010), Resultados Provisionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010 en la Ciudad de Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires. Recuperado de: http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/resultados_provisionales_censo_2010.pdf
- (2011), Encuesta Anual de Hogares 2011 Ciudad de Buenos Aires Síntesis metodológica. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Donaghy, M. (2013), *Civil Society and Participatory Governance: Municipal Councils and Social Housing Programs in Brazil*. Nueva York, Routledge.
- Edwards, M. (2009), *Civil Society*, Malden, MA, Polity Press.
- Easterly, William (2006), *The White Man's Burden*, New York, Penguin Press.
- Ekirapa, A., Mgomella, G. y Kyobutungi, C. (2012), "Civil Society Organizations: Capacity to Address the Needs of the Urban Poor in Nairobi", en *Journal of Public Health Policy*, n° 33, vol. 4, pp. 404-422.
- Espósito Guevara, C. A. (2008), "Exclusión política, des-ciudadanización y profundización de la pobreza urbana en Bolivia", en Ziccardi, A. (comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Clacso-Crop.
- GADIS, PNUD y BID (2004), *Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil de Argentina. Total País*, Buenos Aires, Edilab.
- García Delgado, D. y De Piero, S. (2002), *Articulación y relación Estado-Organizaciones de la sociedad civil. Modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación*, Buenos Aires, FLACSO.
- Giurleo, P. M. (2012), La judicialización de las demandas villeras. Justicia, Política y Acción Colectiva en las villas de Buenos Aires. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. Universidad Na-

- cional de General Sarmiento (UNGS), Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), Los Polvorines, Argentina.
- Gurza-Lavalle, A.; Acharya, A. y Houtzager, P. (2005), “Beyond Comparative Anecdotalism: Lessons on Civil Society and Participation from São Paulo, Brazil”, en *World Development*, n° 33, vol. 6, pp. 951-964.
- Howell, J. y Pearce, J. (2002), *Civil Society and Development: A Critical Exploration*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- James, E. (1987), “The Non-profit Sector in Comparative Perspective”, en Powell, W. W. (ed.), *The Nonprofit Perspective: A Research Handbook*, New Haven, CT, Yale University Press.
- Lépure, E. (2012a), “Sociedad civil y derecho a la ciudad. Una mirada desde el Enfoque del Desarrollo Humano”, en Lépure, E. (coord.), *Capacidades de desarrollo y sociedad civil en las villas de la ciudad*, Buenos Aires, Educa, pp. 19-42.
- (2012b), “Sociabilidad e integración social en las villas de Bajo Flores y de Barracas”, en Lépure, E. (coord.), *Capacidades de desarrollo y sociedad civil en las villas de la ciudad*, Buenos Aires, Educa, pp. 205-268.
- Magaloni, B., Diaz-Cayeros, A. y Estevez, F. (2007), “Clientelism and Portfolio Diversification: a Model of Electoral Investment with Applications to Mexico”, en Kitschelt, H. y Wilkinson, S. (eds.), *Patrons, Clients and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Meyer, M. y Hyde, C. (2004), “Too Much of a “Good” Thing? Insular Neighborhood Associations, Nonreciprocal Civility and the Promotion of Civic Health”, en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Supplement, 33, 3, 77S-96S.
- Mitchell, A. (2012), “Las organizaciones de la sociedad civil en las villas de Bajo Flores y Barracas”, en Lépure, E. (coord.), *Capacidades de desarrollo y sociedad civil en las villas de la ciudad*, Buenos Aires, Educa, pp. 115-187.
- (2014), “CSOs in marginalized Communities: The Case of the informal Settlements of Buenos Aires”, en Gudic, M., Rosenbloom, A. y Parkes, C. (eds.), *Socially Responsive Organizations and the Challenge of Poverty*, Austin, TX, Greenleaf Publishing, pp. 112-123.
- Molenaers, N. (2006), “Associational Life and local Development in two Nicaraguan Villages”, en *CEPAL Review*, v. 90.

- Novy, A. y Leubolt, B. (2005), "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society", en *Urban Studies*, n° 42, vol. 11, pp. 2023-2036.
- Nussbaum, M. (2006), "Poverty and Human Functionings: Capabilities as Fundamental Entitlements", en Grusky, D. y Kanbur, R. (eds.), *Poverty and Inequality*, Stanford, CA, Stanford University Press.
- Ostrom, E. (2000), "Collective Action and the Evolution of Social Norms", en *Journal of Economic Perspectives*, n° 14, vol. 3.
- Pereira Leite, M. (2008), "Pobreza y exclusión en las favelas de Río de Janeiro", en Ziccardi, A. (comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Clacso-Crop.
- Putnam, R. D., Leonardi, R. y Nanetti, R. (1994), *Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Roberts, B. y Portes, A. (2006), "Coping with the Free Market City: Collective Action in Six Latin American Cities at the End of the Twentieth Century", en *Latin American Research Review*, n° 2, vol. 41, pp. 57-83.
- Rofman, A., González Carvajal, M. y Anzoátegui, M. (2010), "Organizaciones sociales y Estado en el conurbano bonaerense: un estudio de las formas de interacción", en *Sociedad y territorio en el Conurbano Bonaerense*, Los Polvorines, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 153-216.
- Salamon, L. M. y Anheier, H. (1996), *The Emerging Non-Profit Sector*, Manchester, Manchester University Press.
- Sen, A. (1984), "The Living Standard", en *Oxford Economic Papers*, New Series, 36, Supplement: Economic Theory y Hicksonian Themes, pp. 74-90.
- (1985), "Well-Being, Agency and Freedom, The Dewey Lectures 1984", en *The Journal of Philosophy*, n° 82, vol. 4, pp. 169-221.
- (1999), *Development as Freedom*. Nueva York, Anchor Books.
- TECHO (2013), *Relevamiento de Asentamientos Informales 2013. Construcción Colectiva de la Información*, Buenos Aires.
- UN-Habitat (2013), *Brochure Time to Think Urban*. Recuperado de: <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3456> (consulted February 15, 2014).

- (2003a), *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements 2003*, Londres, Earthscan.
 - (2003b), UN-HABITAT's Policy Statement on Partnerships with NGOs & Civil Society Organizations. Recuperado de <http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=364&cid=372> (consulted March 17, 2014).
- Wacquant, L. (2008), *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*, Cambridge, UK, Polity Press.
- Weisbrod, B. (1997), "The Future of the Non-profit Sector: Its Entwinning with Private Enterprise and Government", en *Journal of Policy Analysis and Management*, n° 16, vol. 4, pp. 541-555.
- Ziccardi, A. (2008), "Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI", en Ziccardi, A. (comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Clacso-Crop.