

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

Ann Mitchell¹

Área y tema: La sociedad humana: diálogo y contexto socio-económico. Condiciones de vida y desigualdades sociales

Tipo de trabajo: Ponencia

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, 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

¹ UCA. Facultad de Ciencias Económicas. Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social.

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.

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 esta ponencia 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 dos preguntas de investigación: ¿Cuál es la magnitud y la estructura del sector de la sociedad civil en las villas? ¿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.

Las dos principales fuentes de datos utilizadas en el trabajo son la Encuesta de Organizaciones de la Sociedad Civil (EOSC) y la Encuesta de Condiciones de Vida Familiares (ECVF). Ambas encuestas fueron aplicadas entre 2011 y 2013 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. El objetivo de la EOSC 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. La 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. 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 trabajo se estructura de la siguiente manera. La primera sección evalúa la densidad del sector de la sociedad civil en las 7 villas consideradas. La segunda analiza el rol de las OSC en la provisión de servicios sociales y la tercera su rol más amplio en la esfera pública. El documento termina con un resumen de las principales conclusiones.

1. Densidad y estructura de la sociedad civil

Un total de 195 organizaciones fueron identificadas en las 7 villas, o un promedio de 1,8 organizaciones por cada mil residentes (Cuadro 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).

Cuadro 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
OSCs de base	118	1.1	1,443	1.4	34,095	32.2	-
OSCs de afuera	79	0.7	1,723	1.6	19,817	18.7	-

1. Según DGEyC, 2010.

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

El Cuadro 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 villa⁴ y el número de miembros de la comunidad que participan en actividades de las organizaciones.⁵ 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, 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).

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. Aproximadamente la mitad de las 52 mil personas que viven en los barrios relevados

⁴ 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.

⁵ 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.

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.

Cuadro 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 cuál fueron creadas.

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

Aproximadamente la mitad de las organizaciones identificadas son proveedoras de servicios asistenciales, principalmente de ayuda alimentaria (Cuadro 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 sociales, organizaciones de microcrédito y organizaciones para apoyar a grupos específicos, como las mujeres o las personas con discapacidades.

2. El rol en provisión de servicios sociales

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. 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).⁶

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).⁷ 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 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.

La ayuda alimentaria es el tipo de servicio social con mayor oferta en las villas de la CABA (Cuadro 3). Según la EOSC los 97 programas de asistencia alimentaria en las 7 villas estudiadas proporcionan un total de 190 mil raciones de comida por semana a más de 22 mil personas. La encuesta de hogares indica que en el 32% de los hogares 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 las organizaciones ha introducido otros programas educativos (apoyo escolar guarderías y jardines de infantes, alfabetización

⁶Por ejemplo, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires introdujo en 1986 el Programa de Apoyo a las Organizaciones de la Comunidad con el objetivo de fortalecer a las organizaciones de las comunidades pobres y descentralizar la prestación de servicios sociales (Bonaldi, 2006).

⁷Ejemplos 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.

para adultos), recreativos, culturales (música, teatro, fotografía, circo y danza), de capacitación laboral (en electricidad, carpintería, mecánica y computación) o de salud (capacitaciones en salud reproductiva, higiene bucal y nutrición y tratamiento de adicciones), asesoramiento jurídico, grupos de apoyo para mujeres, programas de prevención de adicciones, 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.

Cuadro 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
Programa extracurricular	61	4,115	26.0	11.0	28.0
Guardería	18	1,279	83.0	6.0	78.0
Alfabetización de 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 / 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

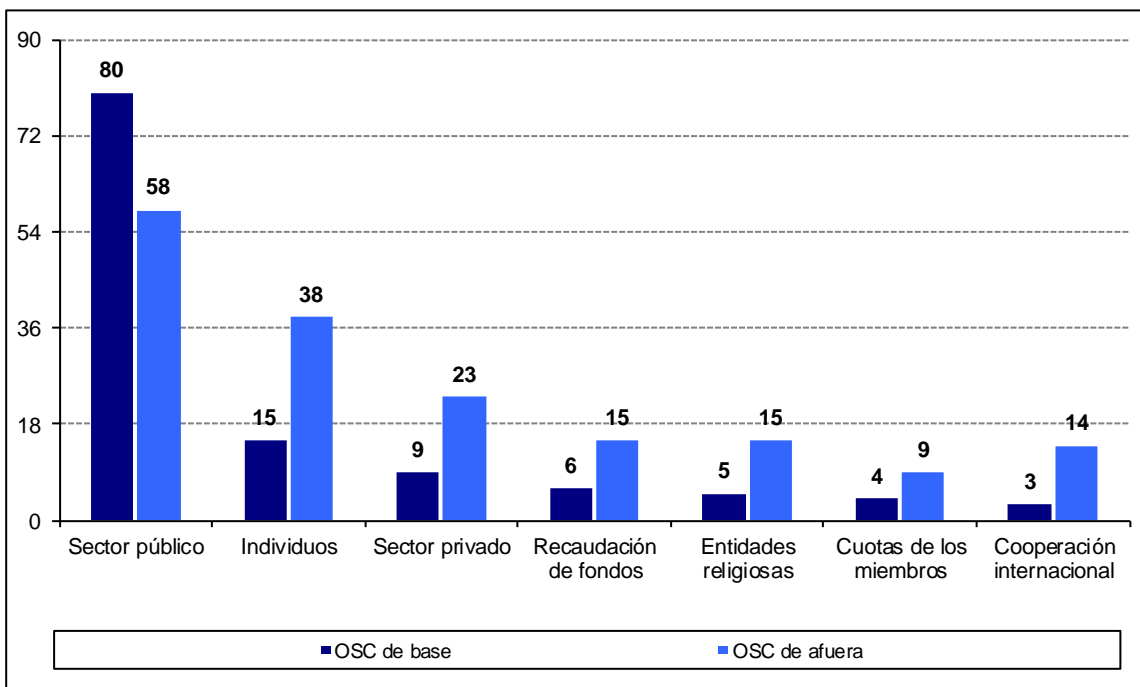
1. La mayoría de los programas benefician a todo el barrio o al menos un sector.

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

Las organizaciones dependen casi exclusivamente del sector público para sus recursos económicos (Gráfico 1). 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% 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.

Gráfico 1: Porcentaje de OSC con cada fuente de recursos por origen. Villas relevadas de la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012 (en %)



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

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. 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.

3. Fuerzas para el cambio

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. 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.

Una característica decisiva del proceso ha sido la progresiva utilización de procedimientos judiciales y legislativos para lograr 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.⁸ 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 Cildáñez y INTA. Referentes de las juntas vecinales, sin

⁸ La legislación fue presentada por Facundo Di Filippo, presidente de la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la CABA.

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 leal al Gobierno de la CABA. 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. Pero ¿en qué medida estas organizaciones ofrecen foros eficaces para dar voz a las demandas colectivas de cada comunidad?

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 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.

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)⁹ es la culminación de décadas de acción comunitaria.¹⁰ Otros, no obstante, 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.

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

⁹ http://www.buenosaires.gob.ar/areas/planeamiento_obras/vivienda/programas.php?menu_id=21512 (consultado el 25 de marzo de 2014).

¹⁰ 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. 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.

intereses creados entre los funcionarios públicos y las personas en posiciones de poder en el barrio.¹¹

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.¹² 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”.¹³ 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 demanda 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

¹¹ Sobre la base de una entrevista con un delegado de la junta vecinal de Barracas realizada el 30 de marzo de 2011.

¹² Véase Auyero (2001) y Espósito Guevara (2008) sobre el clientelismo y la cooptación de las organizaciones de base en los barrios marginados.

¹³ Sobre la base de una entrevista con un referente barrial de la Villa de Bajo Flores realizada el 4 de junio de 2013.

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.¹⁴

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 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).

Conclusiones

En contraste con algunas premisas teorías 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. 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 actividades 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

¹⁴ 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.

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.

Si bien 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, en muchos casos 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 muy limitadas, a pesar de que existe un marco legal que debe garantizar este derecho.

Bibliografía

- Bonaldi, P. (2006), "Análisis de la implementación del Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios", *Cuadernos de CLASPO-Argentina*, 12, julio 2006.
- 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.
- Cerutti, M. y Grimson, A. (2004), "Buenos Aires, neoliberalismo y después. Cambios socioeconómicos y respuestas populares", *Cuadernos del IDES*, octubre 2004.
- 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.
- Donaghy, M. (2013), *Civil Society and Participatory Governance: Municipal Councils and Social Housing Programs in Brazil*. Nueva York, Routledge.
- Ekirapa, A., Mgomella, G. y Kyobutungi, C. (2012), "Civil society organizations: Capacity to address the needs of the urban poor in Nairobi", *Journal of Public Health Policy*, nº 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 Nacional 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 Sao Paulo, Brazil", *World Development*, nº 33, vol. 6, pp. 951-964.
- Howell, J. y Pearce, J. (2002), *Civil Society and Development: A Critical Exploration*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- 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.", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Supplement, 33, 3, 77S-96S.

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", *Urban Studies*, nº 42, vol. 11, pp. 2023-2036.

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.

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.

UN-Habitat (2003a), *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements 2003*. London: Earthscan.

– (2003b), UN-HABITAT's Policy Statement on Partnerships with NGOs & Civil Society Organizations. Recuperado

<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.

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.