





**LAS VILLAS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**  
**TERRITORIOS FRÁGILES DE INCLUSIÓN SOCIAL**



**ANA LOURDES SUÁREZ  
ANN MITCHELL  
EDUARDO LÉPORE  
(Editores)**

**LAS VILLAS DE LA CIUDAD  
DE BUENOS AIRES  
TERRITORIOS FRÁGILES  
DE INCLUSIÓN SOCIAL**

**Programa Interdisciplinarios sobre  
Desarrollo Humano e Inclusión Social**



Editorial de la Universidad Católica Argentina

Suárez, Ana Lourdes

Las villas de la Ciudad de Buenos Aires : territorios frágiles de inclusión social / Ana Lourdes Suárez ; Ann Mitchell ; Eduardo Lepore (eds.) - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Educa, 2014.

315 p. ; 16x23 cm.

ISBN 978-987-620-272-5

1. Inclusión Social. 2. Salud. 3. Educación. I. Mitchell, Ann II. Lepore, Eduardo III. Título  
CDD 306



EDITORIAL  
DE LA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA ARGENTINA

Fundación Universidad Católica Argentina  
A. M. de Justo 1400 • P.B., Contrafrente • (C1107AAZ)  
Tel./Fax 4349-0200 • [educa@uca.edu.ar](mailto:educa@uca.edu.ar)  
Buenos Aires, octubre de 2014

ISBN: 978-987-620-272-5

---

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

## ÍNDICE

Prólogo .....	9
Introducción .....	13
<i>Ana Lourdes Suárez, Ann Mitchell y Eduardo Lépore</i>	
Agradecimientos .....	23
Capítulo 1. Las villas de emergencia de la ciudad de Buenos Aires, <i>Eduardo Lépore y Ana Lourdes Suárez</i> .....	27
Capítulo 2. Inclusión educativa: evidencias y desafíos en las villas de la ciudad, <i>Ann Mitchell y Andrés Peregalli</i> .....	59
Capítulo 3. Participación laboral y modalidades de inserción socio-ocupacional, <i>Eduardo Lépore</i> .....	95
Capítulo 4. Pobreza y factores contextuales en la construcción de la discapacidad, <i>Liliana Pantano</i> .....	141
Capítulo 5. La situación religiosa en las villas de la ciudad: aproximación a la religiosidad de las mujeres, <i>Ana Lourdes Suárez</i> .....	187
Capítulo 6. Las organizaciones de la sociedad civil de las villas: proveedores de servicios y fuerzas para el cambio, <i>Ann Mitchell</i> .....	219
Capítulo 7. Crear ciudades más justas para la vida: Una combinación del derecho a la ciudad y el enfoque de las capacidades, <i>Séverine Deneulin</i> .....	253
Apéndice: Fuentes de datos primarias del Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social, <i>Jimena Macció</i> .....	283
Sobre los autores .....	311



## PRÓLOGO

Este es un libro centrado en una problemática relevante que desafía por su persistencia: las villas de emergencia de la ciudad de Buenos Aires, clara expresión de los marcados contrastes sociales que caracterizan a la principal metrópolis del país. Si bien su surgimiento se remonta a mediados del siglo pasado, su continuo poblamiento durante las últimas décadas obliga a prestarles especial atención.

La publicación aborda dos dimensiones centrales por las que los territorios de las villas son habitados y producidos. La primera refiere a la producción de las condiciones de vida y a los circuitos de satisfacción de necesidades que se van estructurando en torno a ella. La segunda refiere a la diversidad de modos y expresiones de vida. Así, las problemáticas de los asentamientos precarios e informales que son tratados en el libro se vinculan con aspectos demográficos, con el hábitat, al trabajo y los ingresos, la salud con foco en la discapacidad, la educación, las organizaciones de la sociedad civil, la participación ciudadana, a la confianza en actores e instituciones y la religiosidad popular en cuanto expresión de la diversidad cultural de esos espacios.

Los capítulos del libro reflejan la labor académica sistemática que desde el año 2010 viene realizando el Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social de la Universidad Católica Argentina. El Programa es un esfuerzo de investigación en colaboración llevado adelante por las Facultades de Ciencias Económicas y de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación, con la Coordinación de Compromiso Social y Extensión.

Este esfuerzo mancomunado parte del entendimiento de que la Universidad no puede ser concebida como una multiplicidad de unidades académicas encerradas cada una en sus propios lenguajes e intereses particulares. La Iglesia ha destacado la trascendencia de la integración del saber en la misión de la Universidad Católica, puesto que en esa integración se halla uno de los resguardos fundamentales para el desarrollo de un humanismo pleno.

Pero este acuerdo, en el plano filosófico, requiere de compromisos, disposiciones y acciones dirigidas a integrar, en la vida universitaria concreta, la interdisciplinariedad por medio del

diálogo genuino y la clara conciencia de la propia limitación del saber. La complejidad de los graves problemas contemporáneos que afectan las condiciones de desarrollo e inclusión social hace aún más relevante la necesidad de las aproximaciones amplias que trasciendan las visiones fragmentarias.

La Universidad propicia la investigación académica orientada a la obtención de nuevos conocimientos y, por esa vía, a procurar soluciones a problemas científicos y sociales. Esa actividad requiere vocación y competencia. La conformación de un programa de investigación interdisciplinario, abocado al estudio y comprensión de los procesos de marginación y exclusión social en la Argentina, constituye un significativo aporte de las unidades académicas involucradas a la gran línea de investigación sobre condiciones de vida de la población, que la Universidad ha establecido como prioritaria en su proyecto institucional

La complejidad de la cuestión de las villas y asentamientos precarios demanda una variedad de miradas y de herramientas analíticas y teóricas. El espacio interdisciplinario que se ha armado ayuda a abordar y potenciar su comprensión. Se ha privilegiado una perspectiva basada en el enfoque de las capacidades del desarrollo humano que destaca tanto las multidimensionales condiciones y modos de vida como la multiplicidad de los factores económicos, sociales e institucionales que operan en su estructuración; a la vez que se busca integrar en ese marco los aportes y discusiones provenientes del enfoque del derecho a la ciudad y los estudios de la marginalidad urbana.

La producción de conocimiento científico supone también la aplicación de metodologías rigurosas de generación y análisis de datos. Ello ha implicado un importante esfuerzo de elaboración y recolección de fuentes primarias de información. El Programa ha producido excelentes datos surgidos de relevamientos propios efectuados a muestras representativas de la población residente en los asentamientos estudiados y al universo de las organizaciones de la sociedad civil presentes en esos territorios. A la información cuantitativa se suman diversas aproximaciones cualitativas, que permiten dar voz a los distintos actores. La producción de los datos es resultado de una sólida y responsable interacción con diversos agentes y residentes de los asentamientos.

PRÓLOGO

El desarrollo de una investigación orientada a la generación de conocimiento para la acción es un rasgo que caracteriza a la labor

iniciada y constituye un modo de potenciar la presencia pública y la responsabilidad social de nuestra Universidad. La investigación llevada adelante en las villas de la ciudad de Buenos Aires muestra la potencialidad de la labor coordinada entre Universidad, Iglesia, organizaciones sociales de base, instituciones estatales y organizaciones de cooperación internacional.

La generación de confianza y el diálogo interinstitucional redundan en la construcción de marcos de análisis y acción sinérgicos para el desarrollo de estrategias orientadas al logro de una sociedad más justa. Se plasma en ello el compromiso de nuestra Universidad con su función social, al acercar la investigación a las demandas sociales y al asumir un papel protagónico en los procesos de promoción y desarrollo humano de los sectores sociales pobres.

Dr. Carlos Garaventa

*Decano de la Facultad de Ciencias Económicas*

Dr. Florencio Hubeñak

*Decano Delegado de la Facultad de Ciencias Sociales,  
Políticas y de la Comunicación*



## INTRODUCCIÓN

Ana Lourdes Suárez, Ann Mitchell y Eduardo Lé pore

*¡Qué lindas son las ciudades que [...], están llenas de espacios que conectan, relacionan, favorecen el reconocimiento del otro!*

Francisco, *EvangElii gaudium*, 210

El tema que trata este libro es complejo, persistente, difícil de abordar: las villas y asentamientos precarios. Desde una perspectiva sociodemográfica, la temática evidencia la vulnerabilidad y la pobreza en que viven porciones importantes de la población. Desde una perspectiva urbana pone de relieve la fragmentación, segmentación y segregación residencial de la ciudad; aspectos todos vinculados a la marginalidad y a la desigualdad en la distribución de recursos y servicios urbanos. La presencia de asentamientos precarios hace parte de la dinámica de urbanización del país, y la acompañó en todas sus etapas. Su persistencia y crecimiento, que remiten a la persistencia de la marginalidad e informalidad, torna necesario miradas atentas sobre las múltiples dimensiones que hacen a este tema. El presente libro pretende ser una contribución al esfuerzo por tener esa mirada atenta sobre los aspectos que atraviesan la problemática de los barrios precarios; lo que significa pensar el tema en términos analíticos, críticos, pero a la vez propositivos. La publicación se focaliza en las villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires (CABA), urbe que por tener la mayor concentración de población y de recursos económicos del país vuelve particularmente desafiante el estudio de su marginalidad.

Los capítulos del libro maduraron en el seno del Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social de la Pontificia Universidad Católica Argentina. El Programa es llevado adelante de manera conjunta por sus Facultades de Ciencias Económicas y de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación, en articulación con la Coordinación de Compromiso Social y Extensión. Sus primeros pasos se remontan al año 2009, cuando un grupo de profesores de la UCA, haciéndonos eco de un desafío lanzado por la Universidad para tender puentes con los espacios marginales de la Ciudad, comenzamos a intercambiar y a diseñar la

estrategia teórico-metodológica del trabajo. Surgieron así algunos acuerdos que maduramos y mantenemos hasta el presente. Los principales son: 1) Focalizar el trabajo de investigación académica en las áreas más marginales de la Ciudad basados en miradas interdisciplinarias y en rigurosas metodologías científicas; 2) Que todo el proceso del trabajo fuera en el marco de un constante y fluido intercambio con la variedad de agentes, organizaciones y habitantes de los lugares que estudiamos; 3) Que el trabajo académico se articulara estrechamente con la maduración de un “compromiso” con las poblaciones abordadas, facilitando la vinculación y el servicio de la universidad a través de sus docentes, investigadores y alumnos hacia los habitantes más desfavorecidos de la Ciudad.

Nuestro primer acuerdo nos llevó a plantearnos objetivos de investigación y a diseñar una estrategia teórico-metodológica para abordarlos. Propusimos aproximarnos a las condiciones de vida, la trama organizativa y de participación de la población en estos territorios. Propusimos asimismo focalizarnos en las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en áreas de alta marginalidad urbana para comprender su lógica de operación y su capacidad de respuesta en estos contextos, entendiendo que en su labor se encuentran claves de transformaciones posibles. Delimitamos el alcance del objeto de estudio a las villas de emergencia del sur de la CABA, específicamente a las villas 1-11-14 de Bajo Flores, la 21-24-Zavaleta de Barracas, la nro. 6 Cildáñez, la nro. 9 INTA, la nro. 3 Fátima, la de Piletones y el barrio precario Ramón Carrillo. La población en estos asentamientos representa dos tercios del total de la población de la CABA que vive en villas y asentamientos. La puesta en marcha de la investigación implicó por un lado una intensa labor interdisciplinaria destinada a iluminar nuestro objeto de estudio integrando distintos lenguajes disciplinarios y marcos conceptuales; entre otros, el abordaje del desarrollo humano y las capacidades, el del derecho a la ciudad, y el de la marginalidad urbana. Por otro lado implicó un importante esfuerzo de diseño e implementación de instrumentos de recolección de datos elaborados específicamente para ser aplicados a muestras representativas de la población. Diseñamos dos cuestionarios: 1) la Encuesta de Organizaciones de la Sociedad Civil destinada a censar y conocer aspectos de estas organizaciones; y 2) la Encuesta sobre Condiciones de Vida Familiares (ECVF), destinada a relevar la calidad de vida de los hogares en doce dimensiones de análisis: Características demográficas, Migración internacional, Vivienda y hábitat,

Conectividad y accesibilidad, Seguridad, Salud, Alimentación, Educación, Actividades laborales y productivas, Situación económica del hogar, Integración social, Vida familiar y religiosa. Por medio del primer instrumento se relevó información sobre 195 Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) identificadas en las villas seleccionadas, en tanto que por el segundo se recolectó información sobre las condiciones de vida de una muestra de 650 familias residentes. La primera etapa del trabajo de campo se efectuó en los asentamientos escogidos del Bajo Flores y de Barracas durante el año 2011; la segunda fue efectuada en los años 2012 y 2013 en las restantes villas.

El recorrido del trabajo de investigación del grupo hasta el presente se plasmó en dos publicaciones. En la primera: Beatriz Balián y Ana L. Suárez (coords.) 2011, *Pobreza y solidaridad social en Argentina. Aportes desde el enfoque de las capacidades humanas*, Buenos Aires, EDUCA, se discuten los debates e intercambios en aras de ir construyendo el espacio de estudio. En la segunda, Eduardo Lépole *et al.*, 2012. *Capacidades de desarrollo y sociedad civil en las villas de la ciudad*, Buenos Aires, EDUCA, se presentan resultados de la primera etapa del trabajo de campo. La presente publicación, que constituye la tercera efectuada en el marco del Programa, plasma avances de nuestra investigación en todos los asentamientos de la CABA abarcados por el proyecto, en una variedad de temas que más adelante en esta introducción resumiremos.

En el marco de nuestro segundo acuerdo, fuimos tejiendo una nutrida trama de relaciones, dado que todo el proceso del trabajo se estructuró en base a un constante y fluido intercambio con la variedad de agentes, organizaciones y habitantes de los territorios que estudiamos. Así, tuvieron un lugar preponderante los sacerdotes de la Vicaría de Villas de Emergencia de la Arquidiócesis de Buenos Aires con quienes hemos intercambiado desde el inicio enfoques y propósitos del trabajo. Su apoyo ha sido crucial y se expresó de muy variadas formas: abriendo sus espacios, acercándonos a referentes y a colaboradores del lugar, acompañándonos en distintos momentos. Con ellos, en síntesis, sostuvimos un fluido intercambio que ha enriquecido el trabajo en todas sus etapas. Asimismo nos contactamos con líderes y voluntarios de las diversas organizaciones sociales de los barrios y con una variedad de agentes públicos que desde los diversos organismos trabajan por mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las villas. El fluido intercambio con

todos estos agentes, nutrido también con diversas instancias en las que pusimos en debate los avances, fue afinando nuestra mirada y enriqueciendo nuestros abordajes.

A fines del año 2013 desde el Programa organizamos una reunión que titulamos “Barrios precarios en las metrópolis argentinas. Enfoques y perspectivas”. El objetivo fue brindar un espacio de intercambio y discusión sobre abordajes teóricos, estrategias metodológicas, resultados de investigación y desafíos de intervención; articulando los avances académicos con la experiencia de las organizaciones sociales que se dedican al campo del hábitat y operan en estos territorios.

El tercer acuerdo entre los investigadores del Programa, que el trabajo académico se articulara estrechamente con la maduración de un “compromiso” con las poblaciones estudiadas, nos llevó a posicionarnos frente a nuestra producción académica. Se pueden tener distintas actitudes frente al conocimiento “científico”. La que hemos querido fomentar siempre desde nuestro Programa es la del compromiso. Para nosotros el conocimiento lleva al compromiso. Por ello la estrecha articulación de nuestra investigación con la Coordinación de Compromiso Social y Extensión de la Universidad es desde el inicio estructurante de nuestra labor. Conocer la injusticia, las luchas cotidianas de cientos de personas por llegar a fin de mes con sus magros ingresos, por llevar una vida sin comprometer su dignidad, conocer sus luchas por integrarse a una ciudad que los margina o los ignora, conocer todas estas facetas de la pobreza tal como se expresan en las villas y los asentamientos de la CABA, para nosotros significó siempre reavivar un compromiso. Detrás de todas estas facetas hay personas concretas que sufren y que esperan que nuestro trabajo ayude a darles “voz”, a que se conozcan sus necesidades y sus logros, y que por lo tanto nuestro trabajo cambie en algo sus vidas. Quisimos así hacernos eco de una opción que hizo la Iglesia latinoamericana hace varias décadas y que el actual Papa Francisco sigue reavivando con fuerza: *la opción preferencial por los pobres*.

Los capítulos del presente libro maduran en el marco de los tres acuerdos del Programa. Los autores somos los cuatro investigadores del Programa: Ann Mitchell, Ana Lourdes Suárez, Eduardo Lépore y Jimena Macció. Se suman a esta publicación otros tres académicos vinculados a la producción del Programa: Liliana Pantano y Andrés Peregalli, ambos profesores de la UCA, y Séverine Deneulin, profesora de la Universidad de Bath, Reino Unido, con quien

mantenemos estrechos vínculos de colaboración desde los inicios de nuestro trabajo.

El libro se estructura en torno a siete capítulos y un apéndice en los que se abordan distintas temáticas que hacen a las condiciones y modos de vida de la población residente en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Hemos titulado a la publicación *Villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires. Territorios frágiles de inclusión social*. La unidad temática del libro es el foco en un mismo territorio, categoría central de nuestra mirada. Las villas son ante todo un espacio apropiado, trazado, recorrido y vivido por personas. Son un espacio habitado, inscripto por la identidad de sus habitantes que lo consideran propio y lo construyen material y simbólicamente en sus vidas cotidianas. Son por ello un escenario de reconocimiento. Sus fronteras remiten a nociones tales como adyacencia, continuidad, contigüidad, discontinuidad y alteridad, que también marcan las diversas formas en que estos territorios son construidos y representados por sus habitantes y por los demás habitantes de la Ciudad.

El libro aborda dos dimensiones centrales en las que las villas de la CABA son habitadas y producidas. Una es precisamente la de la producción de las condiciones de vida. Ésta tiende a estructurarse en torno a circuitos de satisfacción de necesidades. Los capítulos 2 y 3 abordan cómo la población de estos territorios accede a la educación y al trabajo y cómo redonda en su bienestar. El capítulo 4, centrado en la discapacidad, remite asimismo a la salud en tanto aspecto clave para el bienestar de la población. Estos tres capítulos evidencian la fragilidad de los circuitos de inclusión social en los que de manera precaria, inestable e insegura los habitantes de estos territorios reproducen sus condiciones de existencia. La segunda dimensión se vincula con la fijación en el espacio de lugares para rituales y ceremonias de orden religioso y cívico. El campo religioso en las villas, abordado en el capítulo 5, muestra un territorio marcado por la variedad y diversidad de una religiosidad que expresa la riqueza cultural de su población. La variada y múltiple presencia de organizaciones sociales, tal como se evidencia en el capítulo 6, remite a un territorio que construye canales desde los cuales promueve su inclusión e integración, y a una población que lucha día a día por un presente y un futuro mejor. A continuación desarrollamos brevemente el contenido de cada uno de los capítulos del libro.

En el primer capítulo Eduardo Léporé y Ana Lourdes Suárez abordan la problemática de las villas de la Ciudad, con especial atención a las emplazadas en el sur, contexto en el cual se concentran la mayor parte. Presentan en primer término una discusión sobre las dinámicas urbanas que sustentan la presencia de estos territorios, seguida de una identificación de las principales tendencias demográficas y socioeconómicas que los colocan en el escalón inferior de la jerarquización de los espacios urbanos de la Ciudad. En tercer lugar, el capítulo ofrece una revisión del proceso de conformación histórica de las villas, así como de las estrategias pendulares implementadas por las políticas gubernamentales entre los objetivos de erradicación e integración. Finalmente, realizan una caracterización de las siete villas relevadas con eje en el acceso de sus habitantes a los servicios de infraestructura domiciliaria, accesibilidad y servicios de transporte público, servicios de salud y educación, y oportunidades de empleo e ingresos. Sostienen que a pesar de encontrarse en la posición más desfavorable de la estructura socioterritorial de la CABA, su localización en la metrópolis del país con mayor oferta de oportunidades de inclusión y movilidad social las tornan en espacios relativamente bien posicionados, especialmente si se las compara con los asentamientos precarios más periféricos del Área Metropolitana de Buenos Aires. Sin embargo, los autores señalan que la concentración territorial de la pobreza en las villas redundaría en la guetificación de los territorios; situación que dificulta la integración de la población a la Ciudad, en su estigmatización y en la conformación de circuitos diferenciales de satisfacción de necesidades.

El segundo capítulo se focaliza en el aspecto educativo. Ann Mitchell y Andrés Peregalli analizan el estado de situación educativa de las familias que habitan en las villas. Desde los conceptos de inclusión educativa y educación inclusiva efectúan un análisis empírico que vincula la segregación residencial con los resultados educativos. Analizan asimismo el acceso al sistema educativo formal a partir del estudio de indicadores de escolarización del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas en los niveles inicial, primario y secundario, prestando atención a las brechas según localización territorial. Recurren también a los micro-datos de la Encuesta Anual de Hogares (DGEyC, 2011), lo que les permite comparar los indicadores que corresponden a la población de las villas con el resto de la Ciudad e información de la encuesta de hogares generada por nuestro Programa. Su análisis es una

contribución relevante al debate sobre la cuestión de la inclusión educativa en las villas de la CABA.

En el tercer capítulo Eduardo Lé pore realiza un análisis de la inserción laboral de la población residente en los territorios estudiados considerando la centralidad que esa dimensión adquiere en la reproducción social de sus habitantes. En primer lugar, se examinan los niveles de participación laboral en general, y de marginalización ocupacional en particular, en comparación con las tendencias observadas en los restantes barrios de la CABA durante el período 2004-2011. Los resultados expuestos descartan las interpretaciones que postulan el desaliento y la inactividad laboral crónica como características socio-ocupacionales frecuentes en espacios de concentración de la pobreza, pero resaltan el importante rol que asume el entorno de residencia en la calidad de los empleos desempeñados. En segundo lugar, el capítulo se focaliza en el análisis de la estratificación socio-ocupacional de la mano de obra de las villas poniendo de relieve su heterogénea composición. El autor identifica tres modos de inserción característicos que expresan, en cada caso, segmentos diferenciados de integración económica y laboral en la ciudad: 1) la inserción en empleos registrados del sector formal de la economía, 2) la inserción precaria fuera de las villas en actividades demandadas por el sector cuasi formal e informal, y 3) la ocupación informal en actividades de subsistencia desarrolladas en las propias villas destinadas a proveer bienes y servicios a sus habitantes.

Liliana Pantano desarrolla en el cuarto capítulo del libro una conceptualización de la discapacidad que coloca su centro de análisis en la interacción de la persona con deficiencia con los obstáculos del contexto. En ese marco analiza un conjunto de evidencias empíricas basadas en la Encuesta de Condiciones de Vida Familiares sobre cómo diversos factores contextuales operan en la construcción de la discapacidad en las villas. A partir del análisis comparado entre los hogares con y sin presencia de discapacidad destaca los resultados que indican cómo en un ámbito socioeconómico relativamente homogéneo los hogares con presencia de discapacidad intensifican las condiciones de privación de sus miembros en múltiples aspectos. Dando cuenta de la estrecha relación existente entre condiciones de pobreza y discapacidad el capítulo también pone de relieve la temprana producción de la discapacidad en los hogares de las villas; circunstancia que revierte

la tendencia general por la cual la condición de discapacidad se acrecienta con la edad. De manera contrastante con el resto de la CABA en los territorios abordados por la investigación, la discapacidad se instala prematuramente entre niños, adolescentes y jóvenes en un contexto de amplias deficiencias institucionales.

En el capítulo quinto Ana Lourdes Suárez caracteriza la situación religiosa de las mujeres residentes en asentamientos precarios de Buenos Aires desde una aproximación cuantitativa. Explora primero el abordaje conceptual de *las capacidades* destacando los recursos que brinda para un entendimiento innovador de la religión y de la religiosidad popular. Presenta luego el universo de estudio, la fuente de datos utilizada –la Encuesta de Condiciones de Vida Familiares aplicada por el Programa–, el abordaje metodológico, sus posibilidades y limitaciones. En tercer lugar analiza la identidad, la práctica y la participación religiosa. Analiza luego cómo la situación religiosa varía al cruzar los aspectos mencionados con algunas dimensiones sociodemográficas: nivel de instrucción, edad, lugar de procedencia y situación conyugal. Finalmente, explora la confianza en las instituciones y en actores religiosos. Se concluye con reflexiones que articulan el análisis efectuado con el marco teórico propuesto. Su trabajo constituye así tanto una visión innovadora sobre la religiosidad popular, como un avance en el conocimiento del campo religioso en Argentina.

Ann Mitchell en el sexto capítulo analiza el origen, las características y la contribución al desarrollo humano de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en las villas de la CABA. El trabajo proporciona evidencia de una densa red de organizaciones en las villas cuya función principal es la prestación de servicios sociales, en particular la asistencia alimentaria, a través de una relación complementaria con el Estado. Cada villa también posee una organización representativa dominante que actúa como el vehículo principal a través del cual los miembros de la comunidad canalizan sus demandas colectivas. A partir del análisis de los resultados de las encuestas efectuadas por el Programa, la autora identifica algunos factores íntimamente ligados a la relación entre la sociedad civil y el Estado que reducen la efectividad de las organizaciones representativas, debilitan la confianza en la sociedad civil y hacen que sea más difícil unir a la comunidad en torno a los intereses colectivos. El capítulo concluye que 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 y una ampliación de las oportunidades de participación en el proceso de toma de decisiones públicas.

Séverine Deneulin en el último capítulo discute tres enfoques conceptuales que se presentan como marcos teóricos de referencia para una política urbana orientada hacia ciudades más inclusivas. Contrapone los marcos conceptuales del “derecho a la ciudad”, el de “las capacidades para el desarrollo humano” y el de “ciudades justas para la vida”. Argumenta que el enfoque de las capacidades dispone de herramientas conceptuales más adecuadas que el del “derecho a la ciudad”, principalmente por su evolución de la esfera del bienestar al de la justicia. El enfoque, según Deneulin, no solo permite abordar y entender situaciones de injusticia, sino que sugiere posibles aproximaciones para lograr transformaciones positivas en determinados contextos a través del razonamiento público que efectúan los propios actores sociales. La autora propone el abordaje de “ciudades justas para la vida” como resultado del mutuo enriquecimiento entre la perspectiva del derecho a la ciudad y la de las capacidades. Argumenta que crear ciudades más justas requiere trabajar en la mejora de la calidad del proceso de razonamiento público.

En el apéndice final, Jimena Macció describe en profundidad las fuentes de datos que hemos generado en el Programa. Ahonda en el diseño conceptual y metodológico de los instrumentos de recolección de datos que fueron confeccionados en el marco del estudio: el Relevamiento de Acceso y Disponibilidad a los Servicios Públicos, la Encuesta de Organizaciones de la Sociedad Civil y la Encuesta de Condiciones de Vida Familiares. Se agregan en este apéndice una serie de ejercicios estadísticos de validación externa de los resultados obtenidos a partir de esta última fuente.

Las personas que viven en la marginalidad padecen las duras consecuencias de la exclusión; viven en muchos casos en la permanente realidad de tratar de asegurar su subsistencia día a día, ancladas en la cotidianidad, con dificultades para proyectar un futuro mejor para ellos y sus hijos. Los capítulos de este libro muestran que esta realidad es innegable y que se irá revirtiendo con políticas acertadas que garanticen inclusión duradera. Creemos que es igualmente innegable que el padecimiento de la pobreza en el marco de la informalidad va acompañado de una variedad de acciones solidarias desde las que se construyen territorios de esperanza. La solidaridad es un aspecto que ha sido reiteradamente destacado

como nota distintiva entre los habitantes de nuestros barrios pobres. Solidaridad que se traduce de diversas maneras: ayuda entre vecinos, apoyo a organizaciones comunitarias, acciones colectivas en pos de mejoras para todo el barrio, etc. Así, los que viven en la informalidad y marginalidad se nutren de este encuentro con el “otro”; en la idea de que entre todos podemos ayudarnos y encontrar vías de supervivencia. El *ethos* cultural de la Ciudad de Buenos Aires, al igual que el de todas las ciudades del país ofrece importantes márgenes de libertad para la proximidad espacial, incluso la vecindad, entre personas de distinta condición social. Creemos, por tanto, que hay esperanzas de que, ayudados por adecuadas políticas, la segregación residencial y la marginalidad urbana puedan revertirse exitosamente; esperanza también de que el “mestizaje” residencial sea celebrado y apoyado. El acervo cultural de nuestras ciudades ofrece, en síntesis, grados apreciables de libertad para políticas de control de la segregación y una ciudad en la que dentro de sus límites convivan y compartan todos los mismos espacios sin divisiones ni fragmentaciones.

Los más recientes documentos de posición de los organismos de las Naciones Unidas coinciden en que la gran lección de los últimos veinte años es que la urbanización es inevitable y que, en vez de combatirla por ser “enemiga del medio ambiente” o “fuente de problemas y tensiones”, hay que enfrentar sus déficits, aprovechar sus potencialidades y promover la gobernabilidad democrática de su despliegue mediante políticas adecuadas. Las potencialidades tienen en la Ciudad de Buenos Aires un cariz propio, que lleva el sello de una cultura abierta al otro, al encuentro, a la solidaridad. Este cariz abre un horizonte de esperanza para soluciones sólidas a los flagelos de la pobreza, la informalidad y la marginalidad.

## AGRADECIMIENTOS

Este libro no hubiera sido posible sin la colaboración de muchas personas e instituciones a quienes queremos manifestar nuestro reconocimiento y gratitud.

Agradecemos, en primer lugar, a la Vicaría Episcopal para la Pastoral Social de las Villas de Emergencia de la Arquidiócesis de Buenos Aires, en especial a Gustavo Carrara, Lorenzo de Vedia, Pedro Baya Casal, Facundo Berretta Lauría, Sergio Serrese y Andrés Tocalini que confiaron en los propósitos del estudio y nos brindaron desde el comienzo su apoyo y acompañamiento. También agradecemos a los agentes pastorales de las villas relevadas que nos facilitaron el ingreso a los barrios y nos pusieron en contacto con sus referentes y residentes. Durante todo el proceso de diseño, trabajo de campo, análisis y difusión de resultados, han sido una importante fuente de inspiración, ideas y perspectivas.

Asimismo queremos expresar nuestro agradecimiento a todas las personas que colaboraron en el trabajo de campo de nuestras encuestas de hogares y de las organizaciones de la sociedad civil aplicadas en el año 2012 en las villas de Cildañez, Inta, Fátima, Piletones y en el barrio Ramón Carrillo: Andrea Aguilar, Julia Aguilar, Olga Amador, Marianela Escobar, Teresa Figueredo, Angélica Galindez, María González, Leonor Montecinos, Verónica Jaramillo, Gladys Oliveira, Inocencia Oliveira, Luciana Oliveira, Myriam Oliveira, Catalina Riveros, Fabiana Sildes Delgado, Esteban Zuleta, Emidgio Elizaur, Vanesa Quiñonez. También a los encuestadores locales que en el año 2011 junto con estudiantes de la carrera de Ciencias Políticas de nuestra universidad realizaron el trabajo de campo en las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 21-24-Zavaleta de Barracas: Alejandro Ciprian, Iván Ciro, Fernando Cobas, Juan Carlos Díaz, Daniela Divola, Mirna Florentín, Haider Flores, Claudia Franco, Leticia Funes, Paola Huallpa Muñoz, Magaly Mollericono, Raúl Penayo, Lucy Peñarrueta, Nelly Vargas, Nidia Zarza, Eugenia Zelaya.

Reconocemos y agradecemos el relevamiento y la documentación cuanti-cualitativa que durante el año 2013 llevaron adelante Natalia Gualdoni y Tamar Finzi Warszawski en los siete barrios precarios comprendidos por el estudio. Este trabajo resultó ser una fuente de información valiosa para comprender la historia y conformación de las villas, la disponibilidad de servicios en estas y

las opiniones de los referentes sociales y funcionarios públicos que trabajan en estos espacios.

Queremos destacar el trabajo y la dedicación de Silvia Lépure y de Emilse Rivero, que formaron parte del grupo de investigadores del Programa, así como de los asistentes de investigación que nos han acompañado desde el inicio de nuestra investigación en el año 2010: Florencia Parente, Sol Sardin, Inés Reineke, María Sofía Oshiro Pielach y Daniel Lucas Poveda. Con compromiso e idoneidad asumieron responsabilidades en la coordinación y seguimiento de las tareas de campo, en la capacitación de los encuestadores locales, en el control y consistencia de los datos relevados, en la sistematización y procesamiento estadístico de las fuentes de datos utilizadas y en la preparación de los tabulados, gráficos y demás materiales que se presentan en esta publicación. También deseamos reconocer la labor de los estudiantes de programas de intercambio internacional Amelie Monfront, Marlene Uda, Irene Prieto Duran, Sherin Tiedt, Sophia Tannergard, Abda Obeid y Cassandra Calin, quienes realizaron prácticas de investigación en el ámbito de nuestro Programa y colaboraron en la edición, codificación y carga de los datos, en los controles de consistencias y en otras tareas de investigación.

Nos cabe agradecer a las Facultades de Ciencias Económicas y de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación de nuestra universidad, por su confianza y apoyo al desarrollo de nuestra investigación interdisciplinaria sobre las condiciones y modos de vida en espacios de alta concentración de pobreza. También deseamos reconocer el acompañamiento y la contribución de la Coordinación de Compromiso Social y Extensión de la UCA que, con su participación en el Programa, hace posible que los resultados de la investigación social sirvan a la tarea de promoción de los sectores sociales pobres.

Los trabajos que componen este libro se han beneficiado de numerosos intercambios con colegas y alumnos con quienes hemos discutido en diversas oportunidades sobre el avance de aquellos.

Para algunos de los capítulos han sido especialmente provechosos los aportes recibidos en las Conferencias de la Human Development and Capabilities Association (HDCA) de 2012, en Jakarta, Indonesia, y de 2013, en Managua, Nicaragua, así como los obtenidos en la IX Conferencia Regional de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector (ISTR) de 2013, en

Santiago de Chile, y en la IV Conferencia de la Asociación Latinoamericana y del Caribe para el Desarrollo Humano y el Enfoque de las Capacidades (ALCADECA) de 2013, en Lomas de Zamora, Argentina. Entre las reuniones locales en las que los avances de la investigación de varios de los capítulos fueron presentados y comentados, cabe mencionar la Reunión sobre *Barrios precarios en las metrópolis argentinas* organizada por nuestro Programa con el apoyo de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, en diciembre de 2013 el seminario *Marginalidad socioeconómica y manifestaciones religiosas en la ciudad* organizado por la Vicerrectoría de Investigación de la UCA, en septiembre de 2013; y las Jornadas sobre *Universidad y Compromiso Social* organizadas por la Coordinación de Compromiso Social y Extensión de la UCA, en noviembre de 2013.

Agradecemos a los referentes sociales de las villas que brindaron su tiempo para participar en las entrevistas en profundidad y en los talleres de devolución que convocamos en los barrios relevados para presentar y debatir con ellos los principales resultados encontrados por el estudio e intercambiar posibles interpretaciones. Sus miradas han permitido ampliar nuestros puntos de vista.

Finalmente, manifestamos nuestra gratitud a la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por habernos suministrado los microdatos de la Encuesta Anual de Hogares (EAH) con la desagregación del dominio de villas, así como a la Fundación Porticus y al Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por el apoyo económico brindado.



## Capítulo 1

### **LAS VILLAS DE EMERGENCIA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

Eduardo Lépo<sup>1</sup> y Ana Lourdes Suárez<sup>2</sup>

Las villas de emergencia hacen parte de la Ciudad de Buenos Aires (CABA) desde principios del siglo XX. Su presencia ha sido fluctuante; el número de los residentes en estos espacios fue variando a lo largo de las décadas dependiendo principalmente de las coyunturas económicas del país y de las intervenciones del Estado. Sin embargo, desde que comenzaron a poblarse las primeras, nunca dejaron de ser parte de la geografía urbana; ni aun durante los períodos en los que los gobiernos orquestaron su erradicación total de la Ciudad.

Desde una perspectiva urbana los asentamientos precarios evidencian la fragmentación, segmentación y segregación residencial del área metropolitana de Buenos Aires (AMBA)<sup>3</sup> –de la cual la CABA es parte–; aspectos todos vinculados a la marginalidad y desigualdad en la distribución de recursos y servicios urbanos. Desde una perspectiva sociodemográfica su presencia da cuenta de las

1. UCA. Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación. Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social. [eduardo\\_lepore@uca.edu.ar](mailto:eduardo_lepore@uca.edu.ar)

2. UCA-Conicet. Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación, Centro de Investigaciones Sociológicas. Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social. [analourdessuarez@gmail.com](mailto:analourdessuarez@gmail.com) / [alsuarez@uca.edu.ar](mailto:alsuarez@uca.edu.ar)

3. El área metropolitana de Buenos Aires (AMBA) es un conglomerado urbano compuesto por la Ciudad de Buenos Aires y los 24 partidos del conurbano bonaerense. En ella residen poco más de 13 millones de personas, un tercio de la población total del país.

condiciones de pobreza –o de extrema pobreza– en la que porciones importantes de la población del AMBA desarrollan su existencia.

En este capítulo ponemos foco en las villas de la CABA, especialmente en las del suroeste ya que es allí donde están mayormente concentradas, y es el espacio urbano donde el Programa

Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social realiza hasta el presente tanto el trabajo de investigación como el de extensión universitaria a través de la Coordinación de Compromiso Social de la UCA. Presentamos primero un acercamiento a las dinámicas urbanas que sustentan la presencia de villas en la Ciudad. Luego analizamos algunas cifras que dan una idea de la magnitud del fenómeno en la Ciudad y de su evolución en el tiempo; presentamos asimismo cifras que evidencian el déficit socio-urbano concentrado en estos espacios. Pasamos luego a mirarlas desde una perspectiva histórica. Después, las caracterizamos y analizamos tal como hoy se presentan. Finalmente, buscamos en este último apartado adentrarnos en algunas de las villas y las comparamos entre sí, de manera de poder aproximarnos a la diversidad dentro de este espacio de fuerte marginalidad urbana y social.

## **1. Dinámicas y conceptos para entender la marginalidad urbana en Buenos Aires**

Argentina ha tenido una fuerte y rápida urbanización durante el siglo XX, particularmente en la segunda mitad. El porcentaje de población urbana pasó de representar alrededor del 25% a principios de 1900, al 62,2% en 1947, y a más del 90% en 2010. Además de la rapidez con que se produjo la urbanización cabe destacar dos aspectos clave: 1) La alta concentración de la población en pocas ciudades de gran tamaño; particularmente en Buenos Aires –área metropolitana que es actualmente 10 veces más grande que el segundo aglomerado urbano del país –Córdoba–. Buenos Aires es de hecho una de las 14 megalópolis del mundo –con concentraciones mayores a 10 millones de habitantes–. 2) El constante crecimiento de las “periferias” de las grandes ciudades del país, donde tendió a localizarse la población que las ciudades no lograban incluir;<sup>4</sup> y

4. La población que se asienta en las periferias de las ciudades (por ejemplo en los límites de la CABA o en el conurbano) tiene condiciones de vida peores a la donde se concentran los mayores “déficits urbanos”.<sup>5</sup> Éstos tienden a ser de carácter sectorial –en particular, vivienda, transporte e infraestructura–, ambiental y de seguridad ciudadana.

La insuficiencia de políticas urbanas estratégicas, la desregulación y el mal funcionamiento de los mercados, en particular el de tierras, y la debilidad del Estado como proveedor de servicios públicos integradores son los principales responsables de los “déficits urbanos”. Así la seriedad de los déficits en el AMBA se asocia fuertemente con el alto porcentaje de su población que vive marginada en la Ciudad, o que afronta serios obstáculos para integrarse en la urbe. Desde el punto de vista de las dinámicas urbanas, puede afirmarse que el AMBA, al igual que las otras grandes ciudades del país, vulnera con creces el “derecho a la ciudad” de sus habitantes, en tanto expresión legítima de todos los habitantes urbanos a sus derechos de reconocimiento, y a una estabilidad residencial en la ciudad. Desde esta perspectiva puede afirmarse que los sectores de la ciudad que no residen en hábitats y viviendas adecuadas, y no acceden a las oportunidades que ella brinda, se ven obstaculizados para satisfacer adecuadamente sus necesidades básicas y para desarrollar sus capacidades —entendidas éstas como las habilidades potenciales que la gente tiene de poder elegir libremente, tomar decisiones razonadas y actuar en consecuencia para alcanzar una vida digna—.<sup>6</sup> No consiguen, asimismo, tener una activa participación en la sociedad y por lo tanto no alcanzan sus derechos en forma plena.

La presencia de asentamientos precarios acompañó el proceso de urbanización del país en todas sus etapas y momentos. Su presencia, que evidencia los fuertes “déficits urbanos”, hace parte de la dinámica de urbanización. Su permanencia y crecimiento remiten a la persistencia de la marginalidad y de la informalidad; constituyen modalidades del hábitat popular, una solución habitacional socialmente producida. La marginalidad urbana se evidencia en amplios sectores con una integración muy deficitaria en la trama urbana. La

---

de las zonas centrales, reflejando así una de las dimensiones de la fragmentación social de las ciudades.

5. “La gama de ‘déficits urbanos’ remite a las condiciones de vida de la población, la infraestructura, el equipamiento, la conectividad, la institucionalidad, la participación ciudadana y la capacidad de gestión y de gobierno de las ciudades. Se trata de déficits acumulados que responden a diversos fenómenos” (CEPAL, 2012: 138).

6. Véase Sen (1985).

informalidad se presenta en diversas modalidades, principalmente en la fragilidad de los vínculos laborales y de tenencia de la vivienda. Son dos aspectos que van de la mano. Han convivido hasta la actualidad distintas visiones sobre sus factores determinantes en las ciudades del país. Destacamos los argumentos de CEPAL (2012: 193), ámbito Regional, desde el cual se piensa el tema hace ya varias décadas, ofreciendo diagnósticos y propuestas concretas para su superación. CEPAL destaca la combinación de factores demográficos (crecimiento acelerado por efecto de los inmigrantes que necesitaban alojamiento barato), económicos (informalidad laboral y escasos recursos públicos para enfrentar el aumento exponencial de la demanda de viviendas derivado del crecimiento demográfico mencionado) e institucionales (escasa capacidad nacional y local para aplicar normas y regulaciones en la periferia). La persistencia de la marginalidad e informalidad tornan necesarias miradas atentas sobre las múltiples dimensiones que hacen a la problemática. Cabe destacar que una de las consecuencias más negativas de la existencia de asentamientos precarios en las urbes es la de situar a los estratos sociales más carenciados en un contexto de socialización e interacción uniforme que propicia la naturalización y la profundización de las diferencias en la estructura social, situación que se agrava cuando la estructura urbano-productiva favorece el aislamiento de algunos territorios.<sup>7</sup> El concepto de segregación residencial ha demostrado tener una gran capacidad heurística para captar la problemática recién descrita. El mismo refiere a la localización diferenciada en el territorio de grupos sociales. Los asentamientos precarios son expresión de uno de los polos extremos de la fragmentación social del territorio.

¿A qué hacemos referencia cuando hablamos de asentamientos precarios? En términos operativos, de acuerdo con ONU-Hábitat, los barrios precarios aluden a hogares que viven en un área urbana, privados de una o varias de las siguientes condiciones: vivienda construida con materiales duraderos, con suficiente espacio, acceso a fuentes mejoradas de agua y a instalaciones de saneamiento, y sin

7. Para una profundización mayor de las consecuencias de la segregación residencial, véanse, entre otros: PNUD (2009), Groisman y Suárez (2009) y Suárez (2011).

riesgo de desalojo, o sea con una tenencia segura.<sup>8</sup> Los grados de consolidación de estos asentamientos, el tipo de carencias y de problemáticas que presentan son diversos, pero suelen estar privadas total o parcialmente de servicios básicos.

Para el AMBA es útil distinguir entre dos tipos de asentamientos precarios: las villas de emergencia y los asentamientos propiamente dichos. En ambos casos se trata de urbanizaciones creadas por los mismos sectores populares en su necesidad de producirse un hábitat (Cravino, 2008). Las villas de emergencia son barrios a los cuales se accede por medio de pasillos estrechos y tienden a crecer en altura ya que la disponibilidad de suelo es escasa o nula. En cambio, los asentamientos, que suelen ser más recientes que las villas, buscan mantener la trama urbana como continuidad del tejido de la ciudad formal; los terrenos se encuentran, en su mayoría, subdivididos en parcelas que conforman manzanas, respetando el trazado de las calles; y su densidad poblacional es menor a la que se observa en las villas (TECHO, 2013). Basándonos en esta distinción podemos decir que en el caso de la CABA prevalecen las villas sobre los asentamientos en términos de la cantidad de población que concentran, mientras que en el caso del Conurbano bonaerense la situación es la inversa.

## **2. Las villas en el contexto actual de la Ciudad de Buenos Aires**

La configuración territorial de la Ciudad de Buenos Aires presenta una superposición de divisiones espaciales que subsisten hasta la actualidad. Estas divisiones han constituido una trama de límites no siempre consensuados que contribuyeron a la segregación social que se produjo en el espacio urbano. De acuerdo a su división más reciente, la Ciudad se encuentra dividida en 15 comunas conformadas por el agrupamiento de 48 barrios, que a partir de la creación de las comunas adquirieron sus delimitaciones actuales (Mazzeo y Lago, 2009). Las villas y asentamientos precarios se insertan en esa trama urbana como espacios territoriales con rasgos específicos, que han contribuido a la formación de una identidad propia en la

8. ONU-Hábitat Por un Mejor Futuro Urbano (<http://www.onuhabitat.org/index.php>, 63).

Ciudad, superpuesta, y a veces, antagónica, a la que surge de la localización barrial de los habitantes.

De acuerdo a la información oficial se contabilizan en la Ciudad 15 villas, 2 núcleos habitacionales transitorios y 24 asentamientos (Mapa 1.1).<sup>9</sup> Según el Censo Nacional de Población de 2010 residen en las villas unas 163.587 personas, lo que representa el 5,7% de la población total de la Ciudad en ese año. Sin embargo, son varios los indicios acerca de la subestimación de esa población, que podría incluso duplicar la registrada por las estadísticas censales. Aun así, si asumimos el supuesto de que la tasa de crecimiento interanual medida entre los años 2001 y 2010 se mantuvo constante en los últimos años, la población residente en villas y asentamientos ascendería en la actualidad a 200 mil personas, es decir un 22% más de la registrada en 2010.

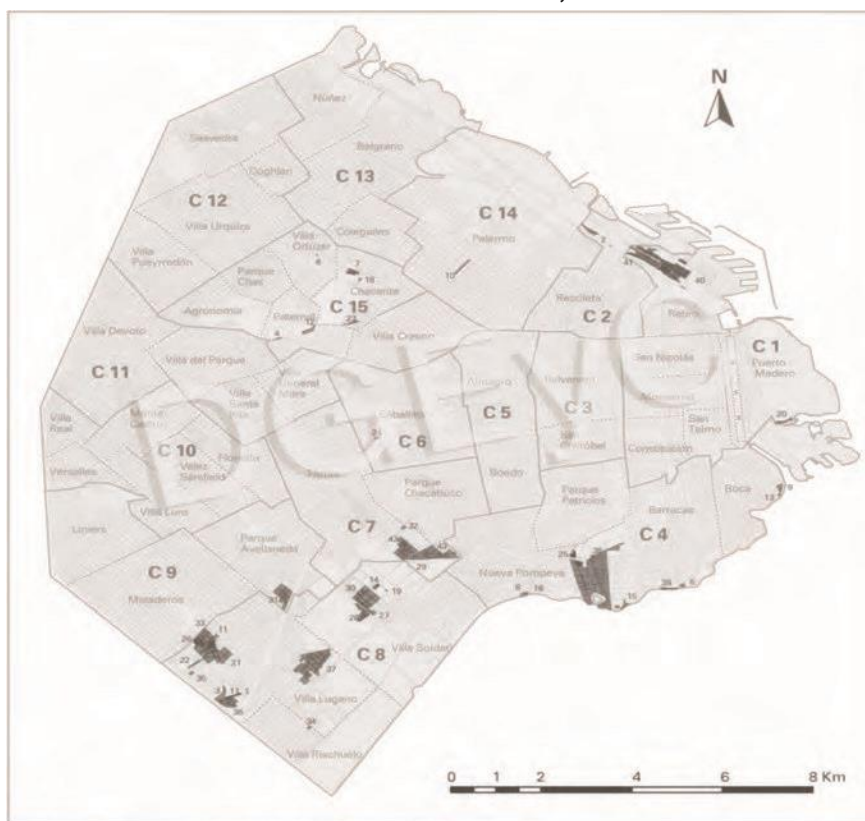
Si bien esta proyección pone de relieve cuán dinámica es la evolución de la población en villas y asentamientos, corresponde aclarar que se trata de un ejercicio metodológico propuesto con la finalidad de dimensionar la situación actual de una población que ha mostrado un crecimiento sostenido en los últimos treinta años. Sin embargo, debe señalarse que la plena ocupación del suelo urbano de la Ciudad, así como las limitaciones espaciales existentes en el proceso de densificación de estos territorios, constituyen restricciones materiales al ingreso de flujos migratorios que a partir de cierto nivel de población residente podrían atenuar el crecimiento poblacional proyectado.

Si prestamos atención al modo de inserción de estos territorios en la Ciudad desde una mirada que contemple su evolución en las últimas décadas, cuatro observaciones merecen ser realizadas. En primer lugar, un aspecto sustantivo a ser remarcado es el acelerado poblamiento de las villas y los asentamientos debido en parte al propio crecimiento vegetativo de su población impulsado por tasas

9. Si bien estos datos se corresponden a los publicados por la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (DGEyC, 2010), cabe señalar que se dispone también de otras fuentes de información no necesariamente congruentes. Según el relevamiento realizado por la organización TECHO (2013) se contabilizan en la Ciudad 49 villas, 5 asentamientos y 2 barrios populares informales. Asimismo, un estudio realizado en el año 2009 por la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires indicaba que

se localizan en la Ciudad 16 villas, 26 asentamientos precarios, 19 conjuntos habitacionales y 2 núcleos habitacionales transitorios (SGCBA, 2009).

**Mapa 1.1: Villas y asentamientos por comuna.**  
**Ciudad de Buenos Aires, 2011**



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

<b>ASENTAMIENTOS</b>	10 Ent. Paraguay	20 R. Bueno	<b>VILLAS</b>	37 Villa 20
1 Barrio Obrero	11 Hubac	21 San Pablo	27 Villa Calacita	38 Villa 21 24
2 Barrio Saldías	12 La Carbonilla	22 Scapino	28 Villa Piletones	39 Villa 26
3 Berrnjo	13 Lamadrid	23 Warnes	29 Villa 1 11 14	40 Villa 31
4 Biarritz y Espinosa	14 Los Pinos	24 Yerbal	30 Villa 3	41 Villa 31 bis
5 Bosh	15 Magaldi	<b>NHT</b>	31 Villa 6	<b>VILLAS URBANIZADAS</b>
6 Charlone	16 Mar Dulce	25 Zavaleta	32 Villa 13 bis	42 Sector Bonorino
7 Fraga	17 María Auxiliadora	26 Del Trabajo	33 Villa 15	(ex Villa 1-11-14)
8 El Pueblito	18 Pdon. Lacroze		34 Villa 16	43 Sector Polideportivo
9 El Triángulo	19 Portela		35 Villa 17	(ex Villa 1-11-14)
			36 Villa 19	

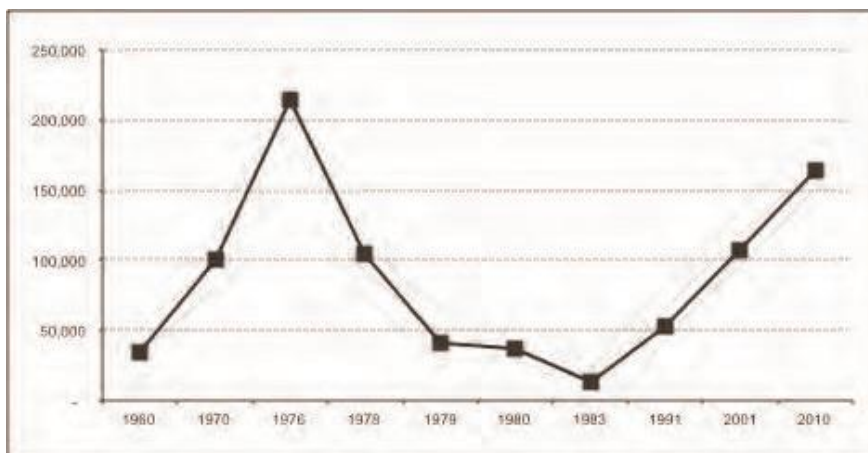
de fecundidad elevadas, pero principalmente a los flujos migratorios internos e internacionales, especialmente provenientes en este último caso de los países limítrofes. En efecto, desde inicios de los años ochenta, más específicamente desde 1983, cuando la población en villas y asentamientos se encontraba en su mínimo histórico –12 mil personas como resultado de la erradicación compulsiva llevada a cabo por la última dictadura militar–, la población residente en estos

territorios ha mostrado un sostenido incremento. Si tomamos como referencia los datos de los últimos tres censos nacionales de población se advierte un crecimiento de 53% respecto de la población censada en el año 2001 y de 22,3% respecto de la censada en 1991.

Se desprende en consecuencia una tendencia incremental de la población que con independencia del ciclo económico del país se ha mantenido constante y notoriamente diferenciada de la dinámica demográfica imperante en la Ciudad, que por el contrario se caracteriza por su estancamiento poblacional. El resultado de estas dinámicas dispares se expresa en el incremento tendencial de la participación de la población en villas y asentamientos en el total de la población de la Ciudad de Buenos Aires: mientras que en el año 1991 solo el 2% de los residentes de la Ciudad habitaban en estos territorios, en el año 2010 ese porcentaje se había triplicado hasta alcanzar el 5,7%.

Si bien ello nos estaría hablando de un sector de la población de la Ciudad con intenso crecimiento a lo largo de las últimas tres décadas, una mirada de más largo alcance nos lleva a relativizar el carácter novedoso de estas tendencias. Como puede observarse en el Gráfico 1.1, ya en los años sesenta y setenta la población en villas y asentamientos de la Ciudad había experimentado un acelerado crecimiento –incluso más intenso que el evidenciado entre 1991 y 2010– llegando en el año 1976 a contabilizarse 213 mil personas habitando en dichos territorios, que en relación al total de la población de la Ciudad representaban en ese año un 7,3%.

**Gráfico 1.1: Población en villas y asentamientos.  
Ciudad de Buenos Aires. Años seleccionados entre 1960 y 2010**



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos sobre la base de datos de los Censos Nacionales de Población (CNP-INDEC) y de la Comisión Municipal de la Vivienda, GCBA.

Un segundo aspecto a mencionar es el que refiere al patrón de localización geográfica de las villas y asentamientos en la Ciudad. Si se analiza la distribución territorial de su población se advierte que su localización no es dispersa en el espacio urbano, sino que se halla predominantemente concentrada en los barrios del sur de la Ciudad. Así, de acuerdo a los resultados del último censo nacional de población realizado en el año 2010, el 82% de la población residente en villas y asentamientos habita en el sur de la Ciudad, siendo especialmente concentrada la localización en la Comuna 8 –barrios de Villa Lugano, Villa Soldati y Villa Riachuelo–, en donde vive más de la tercera parte de la población en villas y asentamientos censada. Este patrón de asentamiento territorial en los barrios del sur no es tampoco reciente, sino que en todo caso da continuidad a un rasgo histórico del proceso de surgimiento y consolidación de estos territorios, como veremos en la próxima sección. En efecto, en el período que va desde inicios de los años sesenta hasta mediados de los setenta –antes de la implementación de las políticas de erradicación–, el porcentaje de población en villas y asentamientos con residencia en el sur había trepado de 63% en 1962 a 78% en 1976.

Esta localización predominante de las villas y asentamientos en el sur de la CABA explica el hecho de que sean justamente las comunas del sur las que muestren una tendencia creciente de sus poblaciones entre los años 1991 y 2010. Nuevamente encontramos en este punto una dinámica contrapuesta a la que se observa en las comunas del norte, en donde por el contrario la información censal da cuenta de una reducción de su población en términos absolutos, que en términos relativos equivale a un 10%. De todas maneras, cabe indicar que si contabilizamos la contribución del crecimiento de la población en las villas y asentamientos situadas en las comunas del sur al total poblacional de esa zona geográfica, comprobamos que la totalidad de ese crecimiento se debe al incremento de la población en villas y asentamientos, dado que la población residente en el sur que no habita en villas y asentamientos se redujo en términos absolutos entre los años 1991 y 2010. Este hecho no debe, sin embargo, sugerir la producción de un desequilibrio en la distribución espacial de la población dado que aun en las condiciones descriptas la población residente en el norte de la Ciudad duplica la que habita en la Zona Sur.

El tercer aspecto que debe ser destacado es el relativo a la concentración territorial de la pobreza que supone la consolidación de estos territorios de marginalidad urbana. No resulta ocioso señalar que la Ciudad de Buenos Aires es una de las jurisdicciones del país con menores niveles de pobreza; no obstante, su distribución adopta una forma cada vez menos dispersa en el territorio. Las villas y asentamientos se constituyen en este marco como verdaderos enclaves de pobreza en donde la marginalidad tiende a confinarse espacialmente, y con ello a generar condiciones propicias para el desarrollo de procesos de guetificación social (Wilson, 1987, 1996; Wacquant, 1997, 2007).

La evidencia empírica disponible es clara al respecto. Sea que la pobreza se mida en términos de ingresos insuficientes, o por medio de indicadores multidimensionales, se advierte un patrón de concentración territorial de los hogares en situaciones de pobreza que se hace particularmente notorio al considerar las villas y asentamientos. Si se considera las estimaciones basadas en el cálculo de la línea de pobreza en 2011, se advierte que el porcentaje de personas en situación de pobreza en tales territorios duplica el porcentaje de población pobre de la Zona Sur, lo que, a su vez, duplica los valores medidos para el conjunto de la CABA (Macció y Lépre, 2012). Esta misma caracterización se replica cuando se mide la pobreza a partir de metodologías multidimensionales que incorporan las dimensiones del hábitat y la salud de la población. Un estudio reciente muestra al respecto que las diferencias relativas entre los espacios territoriales mencionados se mantienen. Se observa en tal sentido que en el año 2011 el 95% de las personas que residen en villas y asentamientos de la CABA presenta al menos una privación severa en las condiciones de hábitat, salud y subsistencia (Cristiani, 2014).

La desigual incidencia de la pobreza asociada a la localización en el espacio urbano sumada a la creciente participación de la población en villas y asentamientos en la población de la Ciudad explica el peso que tiene la residencia en barrios precarios entre la población en situación de pobreza. En efecto, de acuerdo a procesamientos propios de la Encuesta Anual de Hogares (EAH-GCBA) correspondiente al año 2011 puede establecerse que el 34% de la población con ingresos insuficientes con residencia en la CABA tiene su residencia en villas y asentamientos, lo que resulta particularmente relevante si se considera que la población de esos

territorios compone solo el 6% de la población total de la Ciudad (Cuadro 1.1).

**Cuadro 1.1: Incidencia y distribución territorial de la población en situación de pobreza. Ciudad de Buenos Aires, 2011**

	Porcentaje de población pobre	Distribución de la población pobre	Distribución de la población total
Villas	40.7	34.2	5.7
Sur de la CABA1	10.5	17.3	11.0
Resto de la CABA1	4.7	48.5	83.4

1. Se excluye a la población residente en villas y asentamientos.

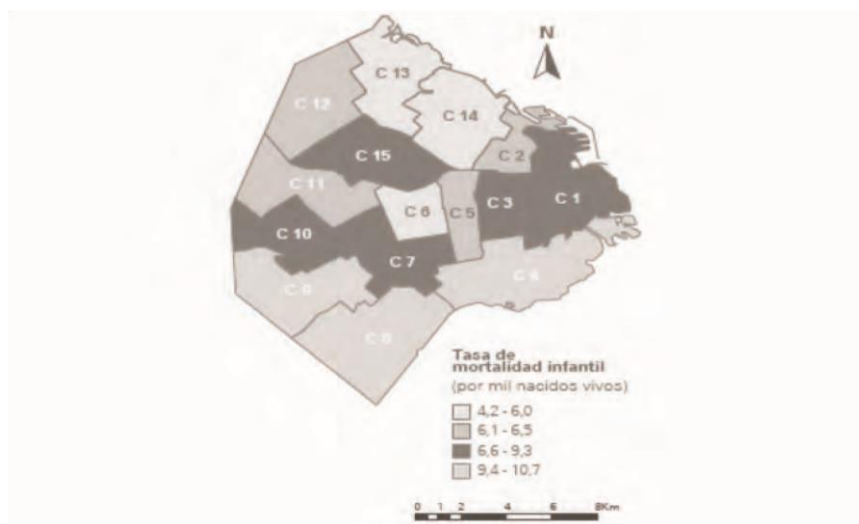
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2011).

Un último punto a considerar es el que directamente atiende a la posición de las villas y asentamientos en la estructura socioterritorial de la Ciudad. Si bien la Ciudad de Buenos Aires ocupa en el país un lugar destacado por sus comparativamente altos niveles de desarrollo humano y social (PNUD, 2013), es ampliamente reconocido que no constituye un territorio socioeconómicamente uniforme. Aun sin considerar la cuestión de las villas y de los asentamientos precarios, la Ciudad presenta un importante grado de segmentación de las condiciones sociales de vida de su población, especialmente marcada entre los barrios de sus Zonas Norte y Sur (Macció y Lépoire, 2012). Las brechas socio-espaciales resultantes tienen variadas manifestaciones, aunque tal vez sea la variación de la tasa de mortalidad infantil entre las distintas comunas uno de los indicadores más elocuentes de la fractura que caracteriza a la Ciudad y que coloca a los barrios del sur en una situación más desfavorable (Mapa 1.2).

El análisis de la posición que ocupan las villas y los asentamientos en la estructura socio-territorial de la Ciudad, entendida esa noción como una suerte de jerarquización socioeconómica de los barrios que la componen, permite establecer a grandes rasgos el modo y las condiciones en las cuales sus pobladores se integran a la estructura social global, puesto que no se trata de espacios que se encuentran “fuera” de la Ciudad, sino que, en todo caso, están anómalamente integrados. Existen diversas evidencias que hacen posible sostener que las villas y los asentamientos se ubican en la parte inferior de la jerarquía socioeconómica de los espacios de la Ciudad como verdaderos

enclaves de marginalidad social. De todos modos, conviene insistir en el hecho de que el reconocimiento de la espa-

**Mapa 1.2: Tasa de mortalidad infantil por comuna de residencia de la madre. Ciudad de Buenos Aires. Trienio 2009/2010/2011**



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos, GCBA, 2012.

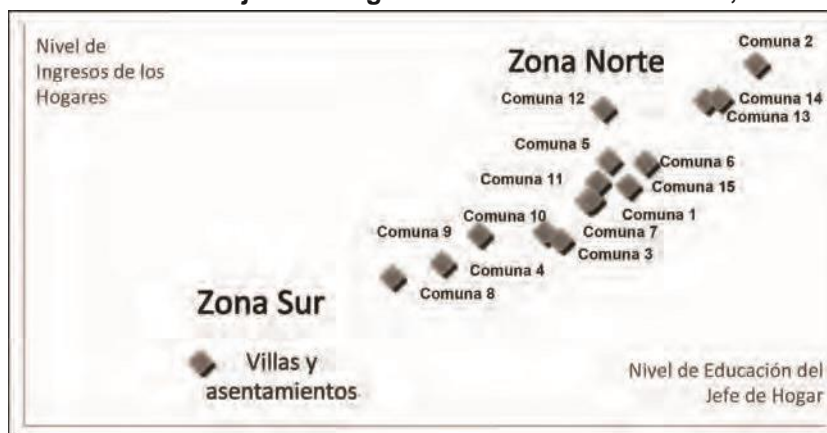
cialización de la marginalidad social en el caso de la CABA no debería conducirnos a una lectura dual del espacio urbano, desarrollada solo en términos de enclaves, sino más bien a una representación fragmentada según la cual el espacio urbano es pensado en términos de gradación o de segregación disociada (Prévôt Schapira, 2001).

En ese sentido, el gráfico siguiente ilustra de manera sencilla las desigualdades socio-territoriales de la Ciudad al mismo tiempo que revela la ubicación relativa de las villas y asentamientos en el contexto más amplio de sus subdivisiones espaciales. Tomando como criterio de estratificación socioeconómica de los hogares, el nivel de educación del jefe de hogar y el nivel de ingresos de los hogares, se distribuye a las 15 comunas, excluyendo a la población que reside en villas y asentamientos, de acuerdo al promedio que muestran en estos indicadores los hogares que residen en cada uno de estos espacios. Puede verse cómo las comunas que agrupan a los barrios de Recoleta, Belgrano y Palermo, en el norte de la Ciudad, se localizan en las áreas del gráfico que implican mayores niveles

socioeconómicos. En cambio, las comunas situadas en el sur de la Ciudad tienden a localizarse en las áreas del gráfico que se corresponden con los menores niveles socioeconómicos. Entre ambos subconjuntos, se localizan el resto de las comunas, en su mayoría situadas en la franja central de la Ciudad.

Si bien esta representación geográfica del espacio social no es en sí misma novedosa, lo que surge como un aspecto de interés es la posición en la que se ubican las villas y asentamientos al considerárseles como una unidad espacial específica. No solo resalta su localización en la parte inferior de la distribución resultante, sino la distancia que lo separa de las comunas que en términos relativos se ubican en los lugares menos favorecidos. De esa manera, la figura expresa la graduación socioeconómica que ordena los espacios urbanos desde la Zona Norte hacia el sur, al mismo tiempo que pone de relieve la distancia que separa a las villas de los demás barrios de la Ciudad y que las coloca en el lugar claramente más desventajado de la estructura social.

**Gráfico 1.2: Distribución de las comunas y de las villas y asentamientos según nivel de ingresos de los hogares y nivel de educación del jefe de hogar. Ciudad de Buenos Aires, 2011**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2011).

### 3. Algo de historia en torno al crecimiento de las villas en la

## Ciudad

Hacia mediados del siglo pasado, una serie de factores contribuyeron a que en Buenos Aires surgieran las primeras villas de emergencia como una de las formas de solución habitacional. Entre estos factores cabe mencionar la crisis del campo que produjo el éxodo de la población rural hacia la ciudad; la creación de nuevas industrias en el marco de la política de sustitución de importaciones, con el consecuente aumento de la mano de obra en el principal aglomerado industrial del país; la existencia de tierras baldías en la ciudad; y la crisis de la vivienda agravada por la congelación de los alquileres. Fueron factores que, combinados, dieron lugar a que se comenzara la ocupación de tierras disponibles.

Desde sus inicios los asentamientos tendieron a concentrarse en dos áreas de la Ciudad: Retiro y el sudoeste (Villa Soldati, Lugano y el Bajo Flores). La villa 31, la primera en poblarse, surgió en 1948 en los alrededores de la estación de trenes de Retiro.<sup>10</sup> En la segunda área, fueron surgiendo varias villas, en el denominado “Bañado” (o Bajo) de Flores y sus adyacencias, ubicadas en el extremo sudoeste de la Ciudad. A mediados del siglo pasado ésta era una zona muy marginal de la Ciudad; sus condiciones topográficas eran muy difíciles y se inundaba constantemente por los frecuentes desbordes del río Matanza y del arroyo Cildáñez que dieron origen a lagunas casi permanentes en las áreas deprimidas.

Resumiendo los argumentos de Lidia de la Torre (2008: 138139), en el sudeste de la Ciudad un grupo de villas se concentran en la zona de Villa Soldati y el Bajo Flores. El primer asentamiento surgido a fines de la década de los cuarenta en este aglomerado fue la villa nro. 2, en los alrededores del barrio Lacarra (delimitado por las calles Lacarra, Cnel. Roca, el arroyo Cildáñez y las vías del ferrocarril Gral. Belgrano). El lugar se ensancha en poco tiempo, resultado de la utilización de un sector del Bañado de Flores como vaciadero de residuos. Se instalaron en el lugar familias que esperaban la llegada de los camiones recolectores. Así surgió la villa 3 (villa Fátima). En 1955 en el Bajo Flores, en un área próxima a la avenida Perito Moreno y el Cementerio de Flores, surgieron tres villas: la nro. 1 (Medio Caño), la villa nro. 11 (Bonorino), y la nro. 14 (9 de julio). Estas tres terminarán luego unificándose en un único conglomerado conocido actualmente como la villa 1-11-14. El permanente incremento de la población en este lugar hizo que dos

años después se creara la villa nro. 13. Otras tres villas del conglomerado

10. Las primeras ocupaciones de terrenos libres de la ciudad tuvieron lugar desde 1920 a 1930 en la Zona Norte, en una zona conocida como Bajo Belgrano, y en la zona aledaña a la estación de Retiro (Pastrana, 2010).

tuvieron su origen en las casillas que se instalaron para los obreros que trabajaron en la construcción de la autopista Dellepiane: la Villa 5; la nro. 6 y la nro. 18.

Otro aglomerado de villas del sudoeste de la Ciudad se concentra en los actuales barrios de Lugano y Villa Riachuelo. En 1948, limitando con el Riachuelo y la Av. Gral. Paz, aparecieron las primeras casuchas de la Villa 20. Al poco tiempo surge la Villa nro. 19, que toma el nombre de INTA por su proximidad con la fábrica textil INTA-Arciel, y en sus proximidades la nro. 17 (Pirelli) que ocupaba dos manzanas cercanas a la fábrica de artículos de goma. A principios de la década de 1960, frente a los corrales del Matadero y frigorífico Municipal, aparecen los primeros ranchos de la Villa de Emergencia nro. 15, denominada Ciudad Oculta.

Hacia finales de la década de 1960, un 13% de la superficie de Buenos Aires correspondía a villas de emergencia. Más de tres cuartas partes de ese total estaban ocupadas por los conglomerados de Retiro y del sector sudoeste de la Ciudad, y este último, el más extenso, cubría la mitad de la superficie total (de la Torre, 2008:143). Las villas más pobladas a mediados de la década de los setenta eran la nro. 3 (Fátima), la 1-11-14; y la nro. 20 de Lugano. Y en el otro extremo de la Ciudad, la nro. 31 en Retiro. Muchas de las villas estaban asentadas sobre tierras de propiedad múltiple, nacional y municipal, nacional y particular, aunque siempre fueron las tierras fiscales las que tuvieron mayor peso relativo.

### ***3.1. El Estado frente a las villas. Entre la erradicación y la integración***

Durante los primeros años de las villas en la Ciudad prevalecía la idea de que éstas eran espacios ocupados transitoriamente por trabajadores a quienes el mercado de trabajo formal iría absorbiendo brindándoles la posibilidad de resolver su alojamiento en el mercado formal de vivienda. Recién a partir de 1955 las villas comenzaron a

construirse política y conceptualmente como un problema social y urbano con especificidad propia. Se las comenzó a problematizar en torno a dos ejes: uno espacial y otro cultural. Comenzaron a orquestarse políticas para este sector que oscilaron entre dos polos opuestos: la erradicación (eliminación), y la integración a la trama urbana. Las políticas de erradicación tendieron a prevalecer hasta comienzos de la década de los ochenta; y las de integración prevalecieron en las últimas tres décadas (Arqueros y Canestraro, 2010).

El primer programa de erradicación de villas es de 1967; se da en el marco de la Ley N° 17.605 durante el gobierno de Onganía. El Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (conocido como PEVE) tuvo como objetivo dar una solución habitacional en dos etapas. La primera preveía la construcción de unos 8.000 núcleos habitacionales transitorios (NHT) como paso intermedio para la población antes de ocupar, en una segunda etapa, las viviendas definitivas con la idea de producir una homogeneidad cultural (Pastrana, 2010: 327). Uno de los objetivos centrales del PEVE fue la recuperación del área del Parque Almirante Brown –antes Bañado de Flores–, previa finalización de las obras de saneamiento. El destino estipulado para esta área era la ampliación de las zonas de espacios verdes y centros deportivos y de esparcimiento. Con este plan se erradicaron 12 villas de manera total y una en forma parcial, lo que significó un desalojo de 37.472 personas (De la Torre, 2008: 160). Entre las villas erradicadas están las nro. 2, 5 y 18. La nro. 2 es la que contaba con una población más significativa (5.538 personas), las restantes eran todas pequeñas (Pastrana, 2010: 327). Los resultados, sin embargo, no fueron los esperados: las villas nro. 23 y 30 volvieron a radicarse; y la 31 acrecentó su población. A mediados de los setenta la población en villas alcanzaba su máximo pico con una población que superaba, como se mencionó en la sección anterior, las 200.000 personas.

La implementación del PEVE generó una fuerte resistencia. Muchos pobladores se negaron al desalojo. Comenzó así a consolidarse la organización villera inicialmente con la resistencia a dejar sus lugares, y pasó luego a demandar intervenciones estatales que atendieran los déficits urbanos de sus espacios de residencia. Así, organizaciones como la CGT de los Argentinos y el Movimiento de Sacerdotes por el Tercer Mundo fueron algunos de los actores externos que contribuyeron a la organización en las villas. Se creó el Movimiento Villero Peronista con un eje fuerte en la radicación

definitiva de la población villera. Los tres años del gobierno peronista que comenzó en 1973 encontraron una organización en las villas fuertemente identificada con el proyecto “nacional y popular” que aquel reivindicaba y con enormes expectativas con respecto al cumplimiento de sus reivindicaciones históricas.

Con el gobierno militar de 1976 tiene lugar la mayor política de erradicación de villas de la Ciudad. El intendente de Buenos Aires, Osvaldo Cacciatore dicta la Ordenanza 33.652, por la que se delega en la Comisión Municipal de la Vivienda un nuevo plan de erradicación compulsiva y definitiva de villas del ámbito del distrito federal sin ofrecer a sus habitantes ninguna alternativa habitacional. El plan estaba organizado por etapas; planteaba como prioridad la erradicación de las villas ubicadas en la Zona Norte de la Ciudad, seguía por las del Bajo Flores, y dejaba para las etapas finales la erradicación de las ubicadas en la Zona Sur (Pastrana, 2010: 333). El plan comenzó a cumplirse. Se erradicaron definitivamente la villa nro. 40 –Mons. D. Andrea–, luego la 29 ubicada en el bajo Belgrano; la nro. 30 ubicada en Colegiales y la 28. En 1979 se encontraban en proceso de erradicación las villas 1-11-14, la 3 y la 3 bis, la 6, la 17, la 19, la 20, la 21, la 24 y la 31, las que redujeron mucho su población. Los habitantes de estas villas fueron literalmente expulsados en su mayor parte a distintos municipios del conurbano, otros fueron trasladados a sus lugares de origen, o a otros asentamientos de la Ciudad. En 1983 la población en villas se había reducido a 12.593 personas, que se distribuían en once villas y dos núcleos habitacionales transitorios. Con excepción de la Villa 31 de Retiro, todas las demás estaban ubicadas en la Zona Sur de la Ciudad (De la Torre, 2008).<sup>11</sup>

A partir de 1984 las intervenciones públicas vuelven a tener como eje la integración y radicación de villas, las que se implementan en un contexto de repoblamiento de estos espacios. Comienzan a implementarse el Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (OM 39.753/84) –que se mantiene con distintas denominaciones hasta la actualidad– y el Plan Piloto de Recuperación, Renovación e Integración Urbana de la Villa 6. En 1986 se pone en vigencia el Programa Arraigo, cuyo fin fue traspasar el dominio de los terrenos de jurisdicción nacional a la Ciudad y a algunas organizaciones villeras. El eje del programa estuvo puesto en favorecer la regulación dominial. Desde 2000 se enfatiza la realización de obras de infraestructura y la construcción

de vivienda nueva con el objetivo de revertir las condiciones de hábitat y mejorar la accesibilidad entre las villas y el resto de la

11. Según Pastrana (2010: 333) de los 208.783 habitantes de villas en 1976, siete años después quedaban solo 8.709.

Ciudad. En los últimos años se produce un reordenamiento institucional vinculado con la política del hábitat popular. Se traspasaron parte de las históricas competencias del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) sobre las villas y los NHT a la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS) y a la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) creada en este período, lo que debilita al organismo que históricamente había canalizado la política de villas (Arqueros y Canestraro, 2010), y se ha reactivado la regularización dominial como eje de la radicación.

El paulatino repoblamiento de villas iniciado a mediados de los ochenta tuvo como centro la Zona Sur de la Ciudad y la Villa de Retiro, la única existente en la Zona Norte. Se repoblaron rápidamente tanto las villas más grandes –la 1-11-14 del Bajo Flores y la Villa 21-24 de Barracas donde habían permanecido grupos que se habían resistido a la expulsión violenta–, como las más pequeñas. Todas aumentaron su población al mismo tiempo que comenzaba una intensa edificación, que supuso, en muchos casos, el desarrollo de construcciones en altura.

Con el comienzo del nuevo milenio aparecen en el escenario de la Ciudad los denominados “nuevos asentamientos urbanos”, emplazados en ciertos espacios vacantes dispersos en la trama urbana –debajo de los puentes, a la vera de las vías del ferrocarril, entre otros–, caracterizados por la extrema precariedad de sus construcciones y carentes de mínimos servicios (Pastrana, 2010: 342). El Mapa 1.1 de la sección anterior, muestra su distribución en la Ciudad y su fuerte concentración también en la Zona Sur.

#### **4. Las villas del sur de la Ciudad**

Con excepción de las villas nro. 31 y la 31 bis de la zona de Retiro, en la Zona Sur se concentran actualmente la mayoría de las villas de la Ciudad. Suman 13, distribuidas de la siguiente forma: en el Bajo Flores: la 1-11-14 y la 13 bis; en Soldati: la Villa 3 (Fátima), Villa Calacita y Villa Piletones; en Lugano: las villas

15 (Ciudad Oculta), 16, 17, 19 (barrio INTA) y la 20; la Villa 6 (Cildáñez) se encuentra en el límite entre Lugano y Soldati, y en Barracas la Villa 21-24 y la Villa 26. Hemos visto en las secciones anteriores que estas villas se hallan en un lugar subordinado en la estructura socio-espacial de la CABA y que ello es el resultado del proceso de conformación histórica que les dio origen y de la posición relativa que ocupan en comparación con los demás barrios de la Ciudad. Queremos ahora referirnos a los grados de diferenciación de las villas y asentamientos entre sí. Siendo que una dimensión principal de la segregación residencial es el acceso limitado de los residentes de los espacios marginados a los servicios urbanos, resulta de interés examinar cuál es la situación en la que se encuentran las villas del sur en relación con el acceso a tales servicios. Ello con la intención de detectar hasta qué punto son situaciones homogéneas o si por el contrario surgen diferencias en el grado de esos accesos.

Las eventuales diferencias significativas en torno a los aspectos considerados podría explicar variaciones en el denominado capital de localización (Abramo, 2003) del que se benefician los habitantes de cada barrio en función del tipo y la calidad de los accesos a servicios públicos a los que quedan habilitados por el hecho de residir en determinado territorio. Para examinar estos aspectos se priorizará en esta última sección el análisis de las condiciones de acceso en las siguientes cuatro dimensiones: a) servicios de infraestructura domiciliaria; b) accesibilidad y servicios de transporte; c) servicios sociales de salud y educación; y d) oportunidades de empleo y remuneración, dada la interrelación que presentan en la conformación de circuitos diferenciales de acceso a bienes y servicios en distintos espacios de la Ciudad (Katzman, 1999 y 2001). La información estadística analizada surge de procesamientos de los datos recogidos por la Encuesta de Condiciones de Vida Familiares (ECVF)<sup>12</sup> llevada a cabo por el Programa de Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social en los años 2011 y 2012 en las villas

21-24 de Barracas, 1-11-14 de Bajo Flores, 19 INTA, 6 Cildáñez, 3 Fátima y Piletones, así como en el barrio Ramón Carrillo que fue incorporado al relevamiento por su contigüidad con las últimas dos villas y la precariedad de sus condiciones sociales (Cuadro 1.2)<sup>13</sup>.

12. Véase en esta misma publicación el apéndice de Jimena Macció, *Fuentes de datos primarias del Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social*.

13. A diferencia de los demás barrios informales considerados en el estudio, el barrio Ramón Carrillo surge como una respuesta gubernamental para reubicar a los pobladores del ex albergue Warnes. La construcción de sus 700 casas fue financiada por el FONAVI y estuvo a cargo de la Comisión Municipal de la Vivienda que se concluyó en diciembre de 1990 con la llegada de los primeros pobladores.

#### ***4.1. Servicios de infraestructura domiciliaria***

Dentro de los servicios residenciales se considera a continuación el acceso comparado que tienen los pobladores de las 7 villas relevadas a los servicios de agua de red, desagüe cloacal, gas de red y conexión eléctrica.

El acceso al gas de red o gas natural da cuenta de la existencia del tendido de tuberías necesario para conectar el servicio individual de gas de las viviendas. La disponibilidad de gas de red repercute directamente en la calidad de vida de los hogares al proporcionar seguridad física, así como continuidad y regularidad para diversas necesidades domésticas. La conexión a la red domiciliaria de gas es casi nula en las villas en estudio, con la única excepción del barrio Ramón Carrillo, aunque en este caso tampoco cubre a más de un cuarto de los hogares. Por consiguiente, la situación de las villas no es distinta a la que exhiben las áreas residenciales de sectores bajos y muy bajos en los principales aglomerados del país (Adaszko y Salvia, 2010).

En contraste con las áreas urbanas periféricas del Gran Buenos Aires, en las villas relevadas la conexión a red cloacal se encuentra bastante más extendida. En el barrio de Ramón Carrillo y las villas 6 Cildáñez y 3 Fátima el porcentaje de los hogares que disponen de desagüe a la red pública cloacal es superior al 90%, dando cuenta la generalización del servicio en esos territorios. En cambio, es en las villas 21-24 de Barracas y 1-11-14 de Bajo Flores en donde se observan mayores problemas de acceso, puesto que en esos territorios una cuarta parte de los hogares habitan en viviendas que no disponen del servicio. El acceso a la red cloacal tiene importantes consecuencias no solo en la calidad de vida de las familias al contribuir a evitar serios riesgos sanitarios, sino también en las condiciones ambientales de los propios barrios, puesto que evita que las aguas servidas contaminen los suelos, los cursos de agua y las napas subterráneas.

---

Si bien al comenzar la construcción del barrio se estableció un mecanismo de pago que permitiría a sus habitantes acceder a la propiedad de las viviendas, la escrituración nunca se concretó dando un estatus precario a la residencia de sus habitantes. Asimismo, cabe señalar que el barrio ha sido declarado en situación de emergencia ambiental y de infraestructura por la Ley N° 1.333 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Cuadro 1.2: Indicadores habitacionales y de acceso a servicios domiciliarios, de transporte, salud, educación y empleo. Villas 1-11-14 del Bajo Flores, 19 INTA, 6 Ciudad Buz, 3 Florida, Piletones y Ramon Carrillo. Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012 (en %)**

	Total	1-11-14 Bajo Flores	21-24 Barracas	19 INTA	6 Ciudad Buz	3 Florida	Piletones	Bo. R. Carrillo
<b>Vivienda</b>								
Hacinamiento	38.9	47.8	39.8	30.2	33.0	22.7	35.3	40.6
Tenencia irregular de la vivienda	74.9	76.6	86.0	94.6	63.4	66.9	62.1	61.4
Inseguridad de la vivienda	29.8	44.1	18.3	36.7	22.5	16.7	41.8	37.4
Proprietarios informales	63.2	46.2	73.5	61.8	67.9	79.1	58.2	57.4
<b>Servicios domiciliarios</b>								
Hogares en vivienda con agua de red	96.3	98.3	92.8	100.0	98.2	100.0	86.7	100.0
Hogares en vivienda con desagüe cloacal	82.8	76.5	73.6	85.6	94.1	93.0	89.4	95.1
Hogares en vivienda con gas de red	11.6	18.8	6.0	1.6	13.6	5.5	0.0	21.8
Hogares en vivienda con conexión eléctrica	42.6	55.0	22.0	98.9	26.0	29.3	7.8	84.6
Hogares en vivienda cercana a basurales	52.5	70.5	26.5	23.7	43.5	62.1	80.4	71.6
<b>Accesibilidad y uso de servicios de transporte</b>								
Hogares en vivienda con salida a pasillo	42.8	56.6	47.5	51.3	48.4	29.6	48.4	11.6
Hogares en vivienda en zona inundable	47.2	35.6	49.2	34.4	43.0	55.9	75.4	50.1
Hogares con uso del colectivo como medio frecuente	87.4	93.8	88.8	95.1	94.5	74.4	85.0	77.7
Hogares con uso del tren como medio frecuente	2.6	1.7	4.7	9.8	0.0	0.0	0.0	2.0
Hogares con uso del subte o premetro como medio frecuente	13.8	1.7	0.9	0.0	1.8	42.8	17.1	49.9
Índice de uso de medios de transporte públicos	3.1	3.2	2.7	3.2	3.2	2.8	3.2	3.8
<b>Servicios de salud y educación</b>								
Población con cobertura médica	22.7	18.6	24.7	11.9	28.1	25.9	15.0	25.4
Población que se atiende en un centro de salud barrial	53.1	64.2	61.9	54.4	45.7	46.4	28.6	35.7
Tasa de escolarización del nivel primario	95.0	97.8	93.6	92.1	98.0	97.7	91.1	94.3
Tasa de escolarización del nivel secundario	88.2	90.8	89.5	75.3	80.3	91.1	76.1	91.5
Hogares con menores de 25 años que asisten a la escuela en el barrio	34.4	14.9	27.6	15.8	37.4	41.4	0.0	13.3
Hogares con menores de 25 años que no obtuvieron vacante escolar	7.5	10.3	13.2	5.9	0.0	6.7	3.1	1.0
<b>Oportunidades de empleo y remuneración</b>								
Tasa de actividad de los mayores de 10 años	56.3	60.4	51.1	69.7	56.8	49.9	69.1	57.2
Tasa de desempleo de los mayores de 10 años	11.0	16.5	10.6	11.2	6.6	4.4	4.4	12.4
Principal socio del hogar con ocupación informal	77.7	76.5	74.0	89.0	72.0	71.9	100.0	81.5
Principal socio del hogar con ocupación en el barrio	43.0	44.3	49.1	32.5	38.0	52.0	60.8	20.6

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

Es muy distinta la situación de acceso al agua corriente que de acuerdo a los datos recogidos se encuentra generalizado en las 7 villas con porcentaje de hogares cubiertos superior al 95%. Solo en el caso de Piletones se advierte una situación más desventajosa puesto que algo más de la décima parte de los hogares no cuenta con acceso a agua corriente en sus viviendas. En comparación con otras aéreas urbanas periféricas de estratos socioeconómicos bajos, el acceso al agua potable constituye un recurso esencial que brindan las villas de la Ciudad y que tiene múltiples impactos en la satisfacción de necesidades cotidianas de los hogares como la higiene, el consumo personal de agua potable, la limpieza de los alimentos y de la vivienda (De la Torre y Salvia, 2013).

Un panorama distinto surge al considerar la disponibilidad de electricidad en los hogares. Cuando se analiza la cobertura de las conexiones formales se advierte que son los barrios precarios Ramón Carrillo e INTA los que muestran un mayor grado de acceso a este servicio. Por el contrario, Piletones y, en orden decreciente, las villas 21-24 de Barracas, 3 Fátima y 6 Cildáñez son las que exhiben mayores problemas de cobertura del tendido eléctrico, con menos de un tercio de sus hogares con disponibilidad de conexión eléctrica formal.

De esta manera, si se examina en conjunto el acceso a los servicios de infraestructura domiciliarios se comprueba que es el barrio Ramón Carrillo el que se encuentra en una mejor situación relativa, seguido, en menor medida, por la villa 19 INTA. La situación opuesta es la que presentan las villas de Piletones y 21-24 de Barracas, puesto que son las dos villas en las cuales las deficiencias en el acceso a los servicios domiciliarios alcanzan magnitudes más importantes.

#### ***4.2. Accesibilidad y uso de servicios de transporte***

Las deficiencias en la conectividad y la accesibilidad de los territorios son dos aspectos principales de las condiciones de segregación residencial en las ciudades, dadas sus consecuencias en la limitación de las capacidades de movilidad de las personas. La accesibilidad refiere a la disponibilidad y a la calidad de los accesos al sistema de movilidad urbano que hace posible que las personas de determinado territorio puedan llegar en condiciones adecuadas a los lugares de residencia, trabajo, educación, atención de la salud y

recreación, entre otros. En el caso de las villas la accesibilidad se encuentra también determinada por las posibilidades de entrada y de salida que brinda el territorio, así como de circular dentro de ellas. Por su parte, la conectividad refiere a la capacidad de enlace que tiene un territorio para conectarse con otros barrios, con los lugares céntricos de la Ciudad y con el área metropolitana en general. La conectividad está así definida por la disponibilidad y calidad de las infraestructuras, las redes de movilidad y los servicios de transporte.

Entendidas la accesibilidad y la conectividad de esta manera, cabe indicar que a diferencia de los asentamientos precarios localizados en las periferias del área metropolitana de Buenos Aires, las villas de la Ciudad no presentan problemas de conectividad dada la oferta de transporte público y de vías rápidas de acceso existente en la Ciudad. Dicha oferta se encuentra principalmente determinada por el autotransporte por colectivo, lo que en parte es consecuencia de la importante densidad que este medio posee en la CABA. El tren constituye una segunda oferta de transporte público de particular relevancia en la villa de Retiro, en tanto que el premetro lo es para muchas de las villas localizadas en el sur. En cambio, el subterráneo muestra en general un rol marginal en la conectividad de estos territorios.

Considerada esta oferta de servicios de transporte en conjunto, cabe indicar que el grado de conectividad de las villas no es uniforme, y que se aprecian diferencias significativas entre ellas. Según un reciente trabajo sobre la disponibilidad de tales servicios en los barrios informales de la Ciudad, es la villa de Retiro la que presenta un mayor nivel de conectividad, en tanto que son las de Rodrigo Bueno y Piletones las que muestran mayores deficiencias (Salerno, 2012).

Si bien la conectividad es una dimensión central a la hora de considerar la movilidad de las personas, cabe señalar que puede estar afectada por la accesibilidad, siendo ésta una segunda dimensión a considerar. Distintas barreras urbanas pueden hacer que la cercanía física a los servicios de transporte se halle condicionada por problemas de accesibilidad. Éste es el caso de las villas cercanas a las autopistas de la Zona Sur en donde la trama urbana es muy fragmentaria y el acceso a estas vías resulta dificultoso. Además de estas barreras, en el caso particular de las villas cabe consignar otras fuentes de problemas de accesibilidad relativas a la propia configuración edilicia de los barrios y a la aptitud de los suelos en los cuales se hallan emplazados. De acuerdo a los datos recogidos, la

mitad de los hogares encuestados habita en viviendas que no cuentan con salida exterior a una calle pavimentada o de tierra. Es en el caso de la villa 1-11-14 de Bajo Flores donde se registra la mayor proporción de hogares en los cuales la salida de la vivienda es a un pasillo interno, lo cual evidencia las marcadas deficiencias de accesibilidad que caracterizan a ese barrio. Una situación opuesta se advierte en el barrio Ramón Carrillo en donde solo una décima parte de los hogares habita en viviendas con salida a pasillos. Un indicador complementario de los problemas de accesibilidad es el que tiene en cuenta la ubicación de la vivienda en zonas inundables. Los resultados muestran que la mitad de los hogares encuestados en las villas estudiadas habitan en viviendas localizadas en áreas inundables. En la villa Piletones esa proporción alcanza a tres cuartas partes de los hogares, y por esta razón manifiesta severas carencias de accesibilidad.

Una tercera dimensión a considerar en este análisis es la referente al uso efectivo de los servicios de transporte público, en tanto indicador de las necesidades de movilidad de los habitantes. Dicho uso se expresa en los destinos de los viajes demandados por los habitantes de cada uno de los barrios, lo que a su vez se relaciona con la ubicación geográfica de las inserciones ocupacionales, así como con las necesidades de movilidad relativas a la satisfacción de las necesidades de educación, salud y recreación, entre otras. Si bien el uso está condicionado por los niveles de conectividad y accesibilidad de los territorios, en barrios segregados, como lo son las villas estudiadas, el aislamiento de la población también es un factor condicionante de ese uso, en este caso explicado por la ausencia de necesidades de traslado fuera del propio contexto inmediato de residencia. Es por ello que, suponiendo que las necesidades de movilidad son homogéneas, así como las distancias respecto de los destinos de trabajo, de educación, de atención médica y de recreación, la proporción de hogares que manifiestan usar el colectivo, el tren, el subte o el premetro como medio de transporte frecuente son indicadores que permiten caracterizar el tipo de uso de dichos medios, así como evidenciar la existencia de variaciones entre los distintos barrios. Por el contrario, el porcentaje de hogares en los cuales no se los utiliza de manera frecuente daría cuenta de la medida en que los integrantes de ciertos hogares no requieren trasladarse hacia fuera del barrio de residencia.

Los datos obtenidos muestran que la amplia mayoría de los hogares usan el autotransporte de colectivos como medio frecuente,

llegando a porcentajes superiores al 90% en las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 6 Cildáñez. Por su parte, el premetro es el segundo medio de transporte público más frecuente en las villas del sur de la Ciudad, especialmente importante en la villa 3 Fátima y el barrio Ramón Carrillo, en donde más del 40% de los hogares declara usarlo como medio más frecuente. Aunque en menor medida, también es importante el uso del premetro por parte de los residentes de la villa Piletones. La utilización del tren como medio de transporte frecuente es prácticamente nula en las villas estudiadas, con la excepción de la 21-24 de Barracas en donde casi una décima parte de los hogares es usuario del servicio. En la villa 19 INTA se constata que un 5% de los hogares declara usar el ferrocarril como medio de transporte frecuente.

#### ***4.3. Servicios de salud y educación***

El acceso a los servicios de salud pública es especialmente importante para la población que reside en villas y asentamientos, dado que en su amplia mayoría se trata de sectores sociales que no disponen de obra social u otro seguro de salud. Contrasta esta situación con la predominante en el promedio de la CABA, puesto que solo el 18% de la población cuenta exclusivamente con el sistema público de salud para resolver sus necesidades de atención médica. Es por ello que el acceso a los establecimientos de salud pública es especialmente relevante para la población de villas y asentamientos. Si bien la Ciudad cuenta con una amplia y compleja red de hospitales públicos, la presencia en las villas o en sus inmediaciones de centros de atención primaria es un recurso que contribuye a satisfacer las necesidades de atención médica. En particular, es en las villas 21-24 de Barracas y 1-11-14 de Bajo Flores donde se comprueba un mayor porcentaje de personas que se atiende en los centros de salud barriales. Contrariamente, es en Piletones en donde el porcentaje de personas que se atiende en un centro de salud barrial es comparativamente menor. Asimismo, y dada la escasa frecuencia relativa de consultas médicas en establecimientos o consultorios de obra social o privados, la porción remanente de la población acude al hospital público cuando requiere atención de la salud. Esta proporción es menor en las villas 21-24 de Barracas y 1-11-14 de Bajo Flores debido precisamente a la mayor concurrencia a centros o salas de salud barriales.

En cuanto al acceso a los servicios de educación, las altas tasas de escolarización primarias dan cuenta de la amplia cobertura que estos servicios efectúan entre los niños que habitan en las villas y asentamientos estudiados. En promedio la tasa de escolarización de las villas relevadas es de 95%, siendo Piletones la que registra una menor tasa de escolarización en ese nivel de educación, aunque superior al 90%. Por su parte, la escolarización de los adolescentes residentes en estos territorios también muestra niveles comparativamente importantes, incluso en relación con las comunas más aventajadas de la CABA. En efecto, se comprueba una tasa de escolarización en el nivel secundario de 88% que en los casos de Piletones e INTA se reduce en torno al 75%. Son precisamente estas dos villas en las cuales la proporción de adolescentes que asisten a establecimientos de enseñanza públicos es menor al resto, lo que podría estar sugiriendo una acotada oferta de servicios educativos.

Como en el caso de la salud, algunas villas disponen de establecimientos educativos situados en su interior o en sus zonas circundantes, cuyo emplazamiento busca precisamente canalizar las demandas de educación de la población residente. Es en las villas 3 Fátima y 6 Cildáñez donde se observan los mayores porcentajes de alumnos que concurren a establecimientos situados en el propio barrio (41 y 37%, respectivamente). Cabe destacar que en Piletones la total ausencia de establecimientos educativos de nivel primario y secundario obliga a que sus habitantes tengan que concurrir a los establecimientos lindantes.

Más allá de este perfil del acceso a los servicios educativos, los datos recogidos indican que es en las villas 21-24 de Barracas y 1-1114 de Bajo Flores donde se observa la mayor proporción de hogares que manifiestan problemas de accesibilidad: algo más de la décima parte de los hogares con niños y adolescentes en edad escolar expresó que al menos un menor del hogar no consiguió vacante en un establecimiento educativo, y esta limitación condiciona su escolarización. En sentido opuesto, Carrillo y Cildáñez son los barrios marginales en los cuales se advierten los menores porcentajes de hogares con problemas de acceso al servicio educativo por falta de vacantes.

#### ***4.4. Oportunidades de empleo y remuneración***

La situación ocupacional en las villas estudiadas se caracteriza por la notoria precariedad de las inserciones laborales de la población activa. Es en la villa 21-24 de Barracas en donde se constata un

mayor porcentaje de población desempleada y es en la de Piletones en donde la informalidad laboral es más elevada. No obstante, a los efectos de analizar el impacto de la segregación residencial cabe indicar que el confinamiento de la inserción ocupacional en el propio barrio se produce también en mayor medida en Piletones, en donde casi el 60% de los activos trabaja informalmente dentro de su barrio de residencia. Por su parte, en las villas 3 Fátima, 21-24 de Barracas y 1-11-14 de Bajo Flores ese porcentaje ronda el 45% de la población económicamente activa. Contrariamente, es Ramón Carrillo el barrio informal donde este rasgo se hace menos marcado: solo una décima parte de los activos trabaja en el propio barrio en ocupaciones informales.

De este análisis comparado entre la situación de las villas abordadas por el estudio se desprenden tres conclusiones. En primer lugar, la comparación de los indicadores seleccionados parece sugerir que existe cierta correspondencia entre el acceso a los servicios de infraestructura domiciliarios y a los servicios sociales de salud y educación, así como entre éstos y el acceso a oportunidades de empleo y remuneración más allá del contexto inmediato de residencia. En segundo lugar, se aprecia que en principio son las villas 19 INTA y 6 Cildáñez y el barrio Ramón Carrillo los que muestran una mejor situación relativa en términos de integración urbana, lo que estaría evidenciando los beneficios de la presencia y de la acción estatal, sea en el origen, como en el caso de Ramón Carrillo, o sea en los esfuerzos más recientes de urbanización de los barrios, como en los casos de las villas 19 INTA y 6 Cildáñez. Tercero, y como consecuencia de lo anterior, son las villas de Piletones, 3 Fátima y 21-24 de Barracas las que parecen evidenciar las situaciones más desventajosas en cuanto al acceso a los servicios urbanos. En estos casos podría operar la más reciente conformación de estos barrios, como ocurre con las dos primeras villas mencionadas, o el efecto tamaño poblacional, como en el caso de la Villa 21-24 de Barracas.

## **5. Reflexiones finales**

Del análisis efectuado en este capítulo concluimos en primer lugar que la población residente en villas presenta un acelerado ritmo de crecimiento demográfico que, con independencia al ciclo económico del país, se ha mantenido constante en las últimas tres décadas. Incluso si se extiende esta mirada a lo ocurrido previamente a la erradicación instrumentada por la última dictadura militar se

advierde que ya en los años sesenta y setenta la población en villas y asentamientos de la Ciudad evidenciaba tasas de crecimiento altas, mayores a las actuales. Se trata, por tanto, de una tendencia secular poco sensible a los estilos de desarrollo económico predominantes.

En segundo lugar, también siguiendo un patrón de asentamiento territorial histórico, la población en villas continúa concentrándose en la zona sur de la Ciudad, en donde actualmente representa un tercio de la población residente en los barrios de Lugano y Soldati; y es asimismo el principal factor del crecimiento poblacional en los últimos diez años. Las villas son así una clara expresión de cómo los procesos de segregación residencial operan en la principal metrópolis del país contribuyendo a la fragmentación espacial de su territorio. Se han ido consolidando en este marco, no solo como barrios homogéneos en cuanto a la extracción social de sus pobladores, sino como auténticos enclaves de pobreza en donde la marginalidad tiende a confinarse espacialmente, y con ello a generar condiciones propicias para el desarrollo de procesos de aislamiento y guetificación. Desde la perspectiva de la estructura socio-territorial de la Ciudad, las villas ocupan la posición más desfavorable, ubicándose en la parte inferior de la jerarquía de los espacios intra-urbanos, sin importantes diferencias entre sí en cuanto a sus condiciones sociales.

La presencia de villas de emergencia en la Ciudad de Buenos Aires, en síntesis, evidencia la persistencia de la pobreza en la Ciudad y la fragmentación y segregación del espacio urbano. Las diversas políticas implementadas a lo largo del tiempo, tanto las que se orientaron a su erradicación como las que buscaron integrarlas a la trama urbana, no han logrado dar respuestas duraderas a una problemática crecientemente compleja.

Proponemos como reflexiones finales algunas ideas desde una mirada centrada en las dimensiones de la segregación residencial. Dos son los aspectos clave de estos procesos. Ambos se vinculan con la perpetuación y reproducción de la desigualdad social y de la pobreza. Nos referimos a: 1) la influencia que ejerce el entorno comunitario tanto en los mecanismos de socialización como sobre la manera en que los residentes perciben las oportunidades que les ofrece el contexto; y 2) las posibilidades o limitaciones que brindan las estructuras de servicios y productivas de los territorios.

En relación con la segunda dimensión cabe decir que, paradójicamente, las oportunidades que brindan dichos territorios, al localizarse en la principal metrópolis del país, los tornan en espacios

urbanos relativamente bien posicionados en este aspecto, especialmente si se los compara con las villas y asentamientos más periféricos del área metropolitana de Buenos Aires. Las villas de la CABA están, siempre en términos relativos, ubicadas en la jurisdicción que ofrece más y mejores oportunidades de empleos e ingresos, son territorios sin problemas severos de conectividad, disponen de centros educativos y de atención de la salud en sus inmediaciones, así como de servicios de infraestructura domiciliaria que, aunque con menor cobertura y calidad que en el resto de la CABA, son superiores a la media de las regiones más postergadas del país. En síntesis, se trata de espacios urbanos relativamente bien integrados a la trama urbana cuando se los mira desde lo que los territorios donde están ubicados ofrecen. La segunda dimensión, en cambio, abre mayores desafíos y requiere de intervenciones inteligentes para su superación. La concentración espacial de la pobreza redundante en la homogeneización de la composición social de los barrios y en su creciente guetificación; circunstancias que fragilizan la inclusión social de sus habitantes en la ciudad, a la vez que acrecientan su estigmatización y consolidan el funcionamiento de circuitos diferenciales de satisfacción de necesidades.

Estas dos dimensiones de la segregación residencial requieren políticas públicas que las atiendan en sí mismas, pero persiguiendo como objetivo final que tanto los territorios como la población que los habitan estén integrados a la trama urbana y buscando, por lo tanto romper los circuitos segmentados de satisfacción de necesidades habitacionales, laborales, de salud y educativas. Si se considera la primera dimensión constitutiva de la segregación residencial, la concentración territorial de la pobreza y los negativos mecanismos de interacción y socialización que se generan, se requieren políticas de Estado que rompan con los estigmas que empujan a los habitantes de los barrios marginales a aislarse en sus barrios; se requieren políticas que busquen fomentar y valorar la diversidad en los barrios; políticas que a su vez asuman y valoren el arraigo de las personas en sus espacios de residencia. En suma, se requieren políticas integrales para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, integradas en estrategias tanto de construcción de la ciudad como de ciudadanía.

## Bibliografía

- Abramo, P. (2003), “Teoria econômica da favela. Quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal”, en Abramo, P., *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*, Río de Janeiro, Sette Letras.
- Adaszko, D. A. y Salvia, A. (2010), *Déficit de acceso a servicios públicos domiciliarios y de infraestructura urbana: Situación habitacional en la Argentina urbana (2004-2009)*, Buenos Aires, Educa.
- Arqueros, M. S. y Canestraro, M. L. (2010), *Intervenciones del Estado en la regularización de villas y asentamientos: alcances, límites y contradicciones*. Ponencia presentada en el Taller de Transformaciones Urbanas, Ambientales y Políticas Públicas, IIGG-FSOC-UBA, Buenos Aires.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), Población, territorio y desarrollo sostenible. Santiago de Chile. Recuperado de: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=%20/publicaciones/xml/2/46802/P46802.xml&xsl=/celade/tpl/p9f.xsl%20&base=/tpl/top-bottom.xslt>
- Cravino, M. C. (2008), *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cristiani, N. (2014), Pobreza multidimensional en el Ciudad de Buenos Aires. Tesis de licenciatura en Economía. Universidad Católica Argentina. Buenos Aires, Argentina.
- De la Torre, L. (2008), *Buenos Aires: del conventillo a la villa miseria (1869-1989)*, Buenos Aires, Educa.
- De la Torre, L. y Salvia, A. (2013), *Heterogeneidades sociales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: un sistema fragmentado que demanda planificación y coordinación de políticas metropolitanas*, Buenos Aires, Educa.
- DGEyC (Dirección General de Estadísticas y Censos) (2010), Resultados provisionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 en la Ciudad de Buenos Aires. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Recuperado de: [http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/resultados\\_provisionales\\_censo\\_2010.pdf](http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/resultados_provisionales_censo_2010.pdf)

- (2012), La mortalidad infantil en la Ciudad de Buenos Aires: 2000-2011. Informe de resultados 499. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Recuperado de: [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/ir\\_2012\\_499.pdf](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/ir_2012_499.pdf)
- Groisman, F. y Suárez, A.L (2009), “Residential Segregation in Greater Buenos Aires”, en Roberts, B y Wilson, R. (eds.), *Urban Segregation and Governance in the Americas*, Nueva York, Palgrave Macmillan, pp. 39-54.
- Kaztman, R. (1999), “El vecindario también importa”, en Kaztman, R. (ed.), *Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo, PNUD/CEPAL, pp. 263-307 .
- (2001), “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”, en *Revista de la CEPAL*, n° 75, pp. 171-189.
- Macció, J. y Lépole, E. (2012), “Las villas en la Ciudad de Buenos Aires. Fragmentación espacial y segmentación social”, en Lépole, E. (coord.), *Capacidades de desarrollo y sociedad civil en las villas de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Educa.
- Martínez León, S. M. (2014), “Comprensión lectora y riesgo ambiental por pobreza”, en Hermida, J. C. (coord.), *Aprendizajes en contextos de vulnerabilidad social*, Buenos Aires, Educa, pp. 11-81.
- Mazzeo, V. y Lago, M. (2009), “Las divisiones espaciales de la Ciudad de Buenos Aires”, *Población de Buenos Aires*. Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires, vol. 6, n° 10, pp. 79-90.
- Pastrana, E., Bellardi, M. y Di Francesco, V. (2010), “Hábitats de la pobreza”, en Lattes, A. E. (coord.), *Dinámica de una ciudad, Buenos Aires 1810-2010*, Buenos Aires, DGEyC, pp. 307-347.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009), *Segregación residencial en Argentina. Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina*. Argentina. Recuperado de: [http://www.centrodesarrollohumano.org/pmb/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=55](http://www.centrodesarrollohumano.org/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=55)
- (2013), Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2013. Argentina en un mundo incierto: asegurar el desarrollo humano en el siglo XXI. Argentina. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/pnudindh2013.pdf>
- Prévôt Schapira, M. F. (2001), “Fragmentación espacial y social:

- conceptos y realidades”, en *Perfiles Latinoamericanos*, n° 19, pp. 33-56.
- Salerno, B. (2012), “Una aproximación a la oferta de transporte público en las urbanizaciones informales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en *Revista Transporte y Territorio*, n° 6, pp. 84-105.
- Sen, A. (1985), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North-Holland.
- SGCBA (Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires) (2009), Diagnóstico Déficit Habitacional, Ciudad de Buenos Aires, año 2009. en Diagnóstico Especial N°8-UPE-SGCBA/09. Intervención estatal destinada al abordaje del Déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires, pp. 31-47.
- Suárez, A. L. (2011), “Segregación residencial en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en Beatriz, B. y Suárez, A. L. (coords.), *Pobreza y solidaridad Social en Argentina. Aportes desde el enfoque de las capacidades*, Buenos Aires, Educa.
- TECHO Argentina (2013), Relevamiento de asentamientos informales 2013. Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.techo.org/paises/argentina/>
- Wacquant, L. (1997), “Three Pernicious Premises in the Study of the American Ghetto”, *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 21, vol. 2, pp. 341-35.
- (2007), *Urban Outcasts. A Comparative Sociology of Advanced Marginality*, Nueva York, Polity.
- Wilson, W. J. (1987), *The Truly Disadvantaged. The Inner City, The Under-Class, and Public Policy*, Chicago & Londres, The University Chicago Press.
- (1996), “When Work Disappears. The World of the New Urban Poor”, Nueva York, Random House.

## Capítulo 2

# INCLUSIÓN EDUCATIVA: EVIDENCIAS Y DESAFÍOS EN LAS VILLAS DE LA CIUDAD

Ann Mitchell<sup>1</sup> y Andrés Peregalli<sup>2</sup>

### Introducción

Desde sus inicios hasta nuestros días el sistema educativo argentino ha expandido el acceso a la educación básica obligatoria<sup>3</sup> encontrándose entre los países de América Latina que poseen más altas tasas de cobertura. Mientras que en el nivel primario la tasa neta de escolarización alcanza al 94,7%, en el nivel secundario la tasa se sitúa en el 83,4% (Unicef-UNGS, 2012: 7).<sup>4</sup> Dentro de la

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

2. UCA. Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación. Departamento de Educación. Dedicación Especial Perfil Docencia. Línea de Investigación Educación e Inclusión. andresperegalli@uca.edu.ar

3. “La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales” (Artículo 16, Ley de Educación Nacional N° 26.206, Argentina).

4. En el primer quintil la tasa de escolarización de este grupo etario es de 54% en comparación con un 89% en el quintil más alto. Solo el 61% de los jóvenes de entre 20 y 22 años terminó el nivel secundario (el 46% en el primer quintil y el 86% en el quintil más alto) (Unicef-UNGS, 2012: 7).

Argentina, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) posee los indicadores educativos más elevados. La tasa neta de escolarización asciende al 98,1% para el nivel primario y al 88,8% para el nivel secundario (DGEyC, 2013: 122). La CABA, no obstante, también

posee una alta desigualdad en los logros educativos: dentro de la misma jurisdicción se encuentran escuelas de calidad excepcional y escuelas que muestran resultados deficitarios (Montoya y Volman, 2013: 6; UIMyE, 2010: 19-20). En el citado contexto garantizar la inclusión educativa requiere mucho más que promover el acceso a la escuela ya que la noción de inclusión no se restringe solo al acceso sino que abarca la permanencia y el egreso (aprendizajes social y subjetivamente significativos).

El propósito de este capítulo es contribuir al debate sobre la cuestión de la inclusión educativa en las villas de la CABA analizando particularmente el estado de situación educativa de las familias que las habitan. Primero se realiza una aproximación teórica, que sirve de marco referencial para el análisis empírico, acerca de las nociones de inclusión educativa y educación inclusiva, así como también una revisión de la literatura que vincula la segregación residencial con los resultados educativos. Posteriormente se analiza el acceso al sistema educativo formal a partir del análisis de indicadores de escolarización del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (INDEC, 2012) en los niveles inicial, primario y secundario, prestando atención a las brechas según localización territorial. Se recurre también a los micro-datos de la Encuesta Anual de Hogares (DGEyC, 2011) que permite comparar los indicadores que corresponden a la población de las villas con el resto de la ciudad. Asimismo se utilizan los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida Familiares (ECVF) realizada por el Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social de la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA). Finalmente se enuncian conclusiones y desafíos de la inclusión educativa de los habitantes de las villas, un tema que resulta problemático, complejo y estratégico, en tanto clave para el desarrollo de colectivos e individuos en situación de vulnerabilidad.

## **1. Marco referencial**

### ***1.1. Inclusión educativa y educación inclusiva***

Aunque utilizada frecuentemente de forma poco precisa, la noción de inclusión educativa ocupa un lugar de importancia en el discurso político y pedagógico actual y posee un alto grado de legitimidad entre los principales actores del sistema y la ciudadanía en general. Aun cuando el término inclusión educativa tiene un carácter polisémico, remite a la noción de igualdad de

oportunidades, con la distinción entre igualdad de oportunidades en el punto de partida (o equidad en el acceso), que implica fundamentalmente que todos los sujetos tienen derecho a ingresar en determinado nivel del sistema educativo, e igualdad de oportunidades en el punto de llegada, que implica, además de la cobertura, equidad en las condiciones de aprendizaje de forma tal que los estudiantes, con independencia de su punto de partida, puedan alcanzar resultados semejantes. De ahí que las políticas encaminadas a la inclusión educativa necesiten tener una mirada integral y coordinada considerando: la equidad pre-sistema, es decir, atender las diferencias de origen sin propiciar la segmentación; la equidad intra-sistema, es decir, garantizar el acceso y la calidad de la oferta educativa reconociendo que los sujetos provienen de diferentes estratos socioeconómicos o espaciales; la equidad post-sistema, es decir, garantizar el acceso al mercado del trabajo y la inserción productiva para su desarrollo social y cultural (Calvo, 2009). Un sistema educativo inclusivo y de calidad es aquel que logra que todos los niños, adolescentes y jóvenes ingresen en la escuela y tengan trayectorias escolares completas, cumpliendo la edad teórica deseada y obteniendo adecuados logros de aprendizaje.<sup>5</sup>

Diversos Estados y organismos internacionales han situado la cuestión de la inclusión educativa en el centro de sus lineamientos programáticos.<sup>6</sup> UNESCO ha definido la educación inclusiva como:

5. Para una ampliación temática véase Duro y Nirenberg (2014: 15).

6. La situación de adolescentes y jóvenes de sectores vulnerables, por ejemplo, constituye un desafío para América Latina en general y para el sistema educativo argentino en particular. El enfoque en la inclusión educativa se ha reflejado en diversos programas educativos que, para el caso de América Latina, han exhibido

El proceso de responder a la diversidad de necesidades de los educandos a través de la participación creciente en el aprendizaje, las culturas y las comunidades [...]. Implica cambios y modificaciones en los contenidos, los enfoques, las estructuras y las estrategias, con una visión común que abarca a todos los niños según su rango de edad y una convicción según la cual es responsabilidad del sistema regular educar a todos (Mancebo, 2012: 70).<sup>7</sup>

La inclusión se concibe como un conjunto de procesos orientados a eliminar las barreras que limitan el aprendizaje y la

participación del alumnado en las instituciones educativas. Las barreras, al igual que los recursos para reducirlas, se pueden encontrar en todos los ámbitos y estructuras del sistema educativo: en las escuelas, en la comunidad, en las políticas (Booth y Ainscow, 2000: 10). Por dicha razón, la exclusión educativa puede reconocerse desde dos facetas: una tradicional, que se mide por la cantidad de niños, adolescentes y jóvenes fuera de la escuela, y otra que tiene que ver con la calidad educativa.<sup>8</sup>

El derecho a la educación se cumple en la medida en que se consideren, tal como expresó Tomasevski (2004), las cuatro A: Asequibilidad (existencia de escuelas o instituciones educativas que cubran la totalidad de la población), Accesibilidad (favorecer que todos tengan la oportunidad de estar en la escuela), Aceptabilidad (la experiencia educativa tiene que ser adecuada culturalmente y de buena calidad, aceptables por los titulares del derecho: alumnos y padres) y Adaptabilidad (la experiencia educativa debe adecuarse a los cambios de la sociedad).

Favorecer el ejercicio del derecho a la educación implica acordar y diseñar estrategias para promover que los sujetos ingresen,

---

en líneas generales dos rasgos: la pequeña escala y un perfil pedagógico relativamente innovador (Terigi, Perazza y Vaillant, 2010; Mancebo, 2010; Mancebo y Goyeneche, 2010).

7. Para una ampliación temática, véase UNESCO (2008).

8. Estar escolarizado no implica estar avanzado o acorde a los niveles de aprendizaje. Diversos autores aluden a que uno de los mecanismos a través de los cuales el sistema educativo genera segmentación social es la marginación por inclusión. Esto significa la permanencia en el ámbito formal del sistema educativo sin que se logre la adquisición de habilidades básicas instrumentales (Gentili, 2011; Braslavsky, 1985).

permanezcan y egresen de una institución educativa.<sup>9</sup> Por ello no se hablará de inclusión solamente en el sentido de ocupar una plaza sino en el sentido de que las instituciones sean capaces de alojar colectiva y subjetivamente a todos los sujetos. Por tal motivo se sostiene que la inclusión educativa es una parte sustantiva, aunque no la totalidad, de la inclusión social.

La relación entre educación y exclusión/inclusión puede abordarse desde dos perspectivas. Una primera perspectiva, retrospectiva, que explica las respuestas generadas en el siglo

pasado: equidad es dar a todos lo mismo, lo que significa, en el caso de la educación, esforzarse por ofrecer “igualdad de oportunidades” de acceso a la escuela. Una segunda perspectiva, prospectiva, implica que equidad es dar a cada uno según sus necesidades, es decir dar diferente (y posiblemente más) a quien es diferente (y posiblemente tiene menos) (Aguerrondo, 2008: 69), asegurando iguales niveles de calidad para todos.

Ello requiere instituciones de calidad, a la vez que políticas que aborden desigualdades e injusticias estructurales. En palabras de Gentili (2011: 13 y 17):

La educación constituye un bien fundamental para la construcción de una sociedad mejor, pero no debería adjudicársele exclusivamente a ella la responsabilidad de distribuir capacidades y habilidades para el desempeño laboral, con la bienintencionada aspiración de que, si esto ocurriera todos seríamos más felices, pues entonces desaparecerían las inequidades y habría una distribución más justa de las riquezas acumuladas y de los bienes que mejoran la calidad de vida de la población. Para hacer efectivo el derecho a la educación debe cambiar la escuela pero también el mercado de trabajo.

La inclusión es un proceso democrático integral que involucra la superación efectiva de las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales que producen históricamente la exclusión.

## ***1.2. Segregación territorial e inclusión educativa***

Diversos autores han presentado evidencia sobre cómo la concentración territorial intensifica la desigualdad en el acceso a las

9. El lector/a interesado en profundizar la temática puede consultar el texto de Pablo Gentili (2011) *Pedagogía de la igualdad. Ensayos contra una educación excluyente*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

estructuras productivas y de servicios, reduce los ámbitos de interacción entre distintos estratos socioeconómicos e influye en las percepciones de los residentes sobre sus oportunidades (PNUD, 2009; Kaztman, 2001; Suárez y Groisman, 2008). En los procesos de fragmentación social, no obstante, es difícil determinar en qué medida las brechas observadas están vinculadas con diferencias en el acceso y la calidad de la oferta de servicios públicos y en qué

medida estas brechas son producidas por la propia situación de pobreza de los habitantes. Algunos autores argumentan que residir en áreas segregadas tiene un efecto negativo en los logros educativos, laborales y otras dimensiones de la vida humana que van más allá de las diferencias en los activos de los hogares, los denominados “efectos de vecindario”.

Existen diversos modelos postulados para explicar la existencia de efectos de vecindario. El modelo de “socialización colectiva” de Wilson (1987) se concentra en la importancia de la existencia (o no) de modelos de comportamiento positivos, es decir, en la influencia de adultos u otros referentes que viven en el mismo lugar geográfico. El autor argumenta que en el caso estadounidense el éxodo de familias trabajadoras y de clase media de los centros urbanos y/o la incursión de influencias negativas (droga, crimen, etc.) en el vecindario ha generado un efecto de concentración con consecuencias negativas sobre los habitantes. De modo similar el modelo de “contagio” (Crane, 1991) enfatiza cómo los problemas sociales tienden a propagarse por medio de la influencia de los pares. Coleman (1988) relaciona los efectos de vecindario con diferencias en el capital social que poseen los residentes de territorios segregados. Residir en zonas donde la composición social es muy homogénea limita las oportunidades para interactuar con personas de diferentes condiciones sociales, reduce el acceso a información y disminuye la posibilidad de generar contactos muchas veces necesarios para acceder a un trabajo. Y cuanto menores son las oportunidades en el mercado laboral menor será la valoración de los beneficios de la educación.

Debraj Ray (2006), en su teoría sobre las aspiraciones, destaca que los deseos y estándares de conducta de las personas frecuentemente están determinados por las experiencias y los comportamientos observados dentro de un contexto social específico y, por lo tanto, las preferencias individuales están enraizadas socialmente. Contextos de segregación social tienen el efecto de achicar “la ventana de aspiraciones” que conforma el mundo cognitivo de las personas. Cuanto más cerrada está esta ventana, más limitado será el conjunto de experiencias y logros que el individuo percibe como alcanzable. La implicancia de este modelo es que las personas que viven en situaciones de aislamiento social verán dificultada la posibilidad de aspirar a mejorar su situación social porque no observan o no tienen información sobre otras situaciones posibles o porque perciben que otras situaciones son inalcanzables.

Esta teoría explica por qué no solo el estado inicial de pobreza, sino también la falta de vínculos con otros sectores, podrían derivar en el atraso y el abandono escolar.

Otros autores aseveran que las brechas en los resultados de los residentes de barrios segregados están asociadas con las diferencias en la calidad de las instituciones. Se sostiene que las largas distancias para llegar a lugares de trabajo, hospitales o escuelas, las menores posibilidades de acceso a medios de transporte; la disminuida calidad de los servicios públicos locales (escuelas, jardines maternales, centros de salud) y otros problemas de conectividad y accesibilidad afectan negativamente la estructura de oportunidades de los residentes de los barrios segregados (PNUD, 2009).

En este sentido, es necesario considerar no solamente si las personas acceden a un cupo en una escuela pública a una distancia razonable de su lugar de residencia, sino también la calidad de la oferta educativa. La condición de la infraestructura edilicia, la disponibilidad de materiales didácticos, el tamaño de las clases, las calificaciones y la experiencia de los docentes, el acceso a actividades extracurriculares o de apoyo pedagógico, son todos insumos que pueden incidir en la escolarización y en los resultados de aprendizaje. Por otra parte, se ha demostrado que lograr la inclusión de niños, adolescentes y jóvenes que provienen de situaciones de vulnerabilidad requiere dispositivos especiales vinculados a la cultura profesional de los maestros, su capacidad de innovación, su nivel de confianza en las capacidades del alumnado y el grado de apertura de la escuela a la comunidad (Bonal *et al.*, 2010).

Existe amplia evidencia empírica que muestra que los resultados educativos (en términos de permanencia en la escuela, resultados de exámenes estandarizados, etc.) de niños y adolescentes que viven en barrios vulnerables son inferiores a aquellos que provienen de barrios de mayor nivel socioeconómico (Ginther, Haveman y Wolfe, 2000; Kessler, 2002). No obstante, este resultado no implica necesariamente que la mayor incidencia de fracaso escolar sea causada por el efecto del vecindario sobre las personas. El hecho de que las variables que influyen en la decisión de vivir en determinado barrio (ser pobre, tener un bajo nivel de educación y pocas posibilidades en el mercado laboral) están correlacionadas con los resultados educativos hace difícil determinar en qué medida esta relación se debe a un efecto de vecindario o resulta de las características individuales y familiares de los residentes.<sup>10</sup>

La situación económica del hogar, el nivel educativo de los padres, la estructura familiar y otras características de los hogares pueden influir en los resultados educativos por múltiples razones. Hogares pobres poseen menos capacidad para proveer a los niños una buena alimentación, útiles escolares, vestimenta, un espacio adecuado para realizar la tarea escolar y también son más propensos a exigir que los niños o adolescentes trabajen para contribuir al ingreso familiar.<sup>11</sup> Además, padres con un bajo nivel de educación pueden estar menos preparados para ayudar a sus hijos con las tareas escolares, valorar menos la educación e involucrarse menos en la escuela.<sup>12</sup> Ginther, Haveman y Wolfe (2000) muestran la impor-

10. Manski (1993) clarifica la distinción entre tres posibles efectos que explican por qué las características observables de los miembros de un grupo tienden a asemejarse a las características promedio del grupo. Por ejemplo, la observación de una tasa de escolarización más baja en un barrio determinado puede ser generada por efectos endógenos (el comportamiento del individuo está influenciado por el comportamiento de otros miembros del grupo), efectos exógenos (el comportamiento de un individuo varía según la composición sociodemográfica del grupo, por ejemplo, si comprende una mayor cantidad de inmigrantes) y efectos correlacionados (individuos en el grupo tienden a comportarse de forma similar porque tienen características individuales y familiares similares). Solo el efecto endógeno corresponde a un “efecto de vecindario”. Manski muestra que en muchas circunstancias será imposible distinguir entre los tres efectos.

11. Respecto de la influencia del trabajo adolescente en los hogares de América Latina se destaca que “Los ingresos que los adolescentes aportan al hogar constituyen para muchas familias latinoamericanas un factor estructurante de su cotidianidad. Esta situación es especialmente evidente entre aquellas familias que cuentan con el trabajo de al menos un adolescente asalariado, para quienes los ingresos provenientes de los adolescentes representan en conjunto más del 20% del total del ingreso familiar, esta proporción se incrementa entre los hogares más pobres, y en el caso específico de algunos países como Perú, Honduras, El Salvador, Ecuador, Bolivia y Colombia supera el 33%”. (Fuente: [http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/trabajo\\_adolescente\\_asalariado\\_0.pdf](http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/trabajo_adolescente_asalariado_0.pdf).)

12. Case y Katz (1991), por ejemplo, encuentran una fuerte correlación entre las características de los padres y distintos resultados de los jóvenes que viven en tancia de controlar por características familiares los modelos empíricos que buscan medir los efectos de vecindario en resultados

económicos y sociales, como la finalización escolar. De no hacerlo, se corre el riesgo de sobreestimar el efecto de vecindario.<sup>13</sup>

El hecho de que los salarios que perciben los residentes de las villas de la CABA tiendan a ser más bajos que los que perciben personas con el mismo nivel de educación que viven en otras zonas de la ciudad (Macció y Lépre, 2012) también puede tener un efecto negativo indirecto en las decisiones sobre la escolarización.<sup>14</sup> Si la marginación achica la “ventana de aspiraciones”, es probable que los niños y jóvenes evalúen el beneficio de la educación no en base al salario promedio del mercado laboral sino en base al salario al que acceden sus padres, que tiende a ser más bajo por vivir en un barrio pobre (Ray, 2006). De este modo la situación laboral de los padres y de otros miembros de la comunidad podría influir en las decisiones sobre la educación.

Esta revisión de la literatura deja en evidencia que los factores vinculados tanto con la calidad de la oferta educativa como con las características familiares y efectos endógenos del vecindario pue-

---

barrios segregados. Garasky (1995) muestra que la probabilidad de que un joven finalice el colegio secundario está asociada positivamente con tener una familia nuclear completa, tener una madre que completó el secundario y vivir en una familia con ingresos por arriba de la línea de pobreza.

13. Los trabajos que han presentado la evidencia empírica más contundente sobre la existencia de efectos de vecindario son los basados en métodos experimentales (Kling *et al.*, 2007; Rosenbaum, 1995). Kling *et al.* (2007), por ejemplo, utiliza información sobre un programa que asignaba *vouchers* en forma aleatoria a familias que habitaban en barrios de alta concentración de pobreza permitiéndoles mudarse a otros barrios menos pobres y menos segregados. El diseño experimental del análisis ayuda a evitar el problema de sesgo de selección. Aunque los autores de este estudio encuentran que el cambio de barrio no tiene un efecto estadísticamente significativo en la capacidad general de subsistencia de las familias, encuentran efectos de vecindario negativos en los resultados educativos en el caso de las mujeres.

14. Macció y Lépre (2012) muestran que en las villas de la CABA existe una desvalorización de los activos de los hogares. A diferencia de la situación de las familias que viven fuera de las villas en las que existe una fuerte asociación entre el estado de pobreza y el nivel de educación, en las villas un mayor nivel de educación parece no asociarse con una mayor posibilidad de salir de la pobreza. Perlman (2006: 169) llega a una conclusión similar al mostrar que la tasa de retorno de la educación es menor en las favelas de Brasil que en otras áreas de la ciudad de Río de Janeiro.

den influir en la inclusión educativa de los habitantes de los sectores vulnerables. También advierte sobre la complejidad de la relación entre las distintas variables y la necesidad de evitar emitir conclusiones apresuradas sobre relaciones causales en base a análisis parciales.

## **2. Inclusión educativa en las villas de la CABA**

### ***2.1. Metodología y fuentes de datos***

En este capítulo se analiza la inclusión educativa en las villas de la CABA poniendo el foco en el estado de situación referido a hogares, niños, adolescentes, jóvenes y adultos, educación formal y no formal. El análisis utiliza fundamentalmente datos de tipo cuantitativo provenientes de fuentes primarias y secundarias. En primer lugar, y para analizar las tasas de escolarización<sup>15</sup> por edad para la CABA y para cada una de las 15 comunas, se emplearon los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2010.<sup>16</sup>

Es de relevancia estudiar los indicadores educativos a nivel de la comuna por la marcada concentración territorial de la población en villas y asentamientos en la CABA en solo cinco comunas<sup>17</sup> (Macció y Lépore, 2012). Según el Censo Nacional de 2010, el

15. Tasa neta de escolarización: porcentaje de personas escolarizadas en cada nivel de enseñanza con edad escolar pertinente (Primario: 6 a 12 años, Secundario: 13 a 18 años) con respecto al total de la población de ese grupo de edad.

16. Se utilizó la información disponible de la base de datos REDATAM.:  
<http://200.51.91.245/argbin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPV2010B&MAIN=WebServerMain.inl>

17. Comuna 1: Constitución, Monserrat, Puerto Madero, Retiro, San Nicolás, San Telmo; Comuna 2: Recoleta; Comuna 3: Balvanera, San Cristóbal; Comuna 4: Barracas, La Boca, Nueva Pompeya, Parque Patricios; Comuna 5: Almagro, Boedo; Comuna 6: Caballito; Comuna 7: Flores, Parque Chacabuco; Comuna 8: Villa Lugano, Villa Riachuelo, Villa Soldati; Comuna 9: Liniers, Mataderos, Parque Avellaneda; Comuna 10: Floresta, Monte Castro, Vélez Sársfield, Versalles, Villa Luro, Villa Real; Comuna 11: Villa del Parque, Villa Devoto, Villa General Mitre, Villa Santa Rita; Comuna 12: Coghlan, Saavedra,

Villa Pueyrredón, Villa Urquiza: Comuna 13: Belgrano, Colegiales, Núñez; Comuna 14: Palermo; Comuna 15: Agronomía, Chacarita, Parque Chas, Paternal, Villa Crespo, Villa Ortúzar. Fuente: Dirección General de Estadística y Censos, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2013), Anuario Estadístico 2012. Ciudad de Buenos Aires,.

5,7% de la población de la CABA habita en villas o asentamientos. En la Comuna 8 (que contiene 6 villas, 6 asentamientos y un Núcleo Habitacional Temporario) el 33% de la población vive en villas y asentamientos, en la Comuna 4 (que contiene la villa 21-24 de Barracas) el 16%, en la Comuna 1 (que contiene las villas 31 y 31 bis) el 14%, en la Comuna 7 (que contiene la villa 1-11-14 de Bajo Flores) el 12%, y en la Comuna 9 (que contiene la villa de Cildáñez) el 6%.

En segundo lugar, y para poder realizar un análisis comparativo entre las características de la situación educativa de las personas que viven en las villas y quienes viven fuera de ellas, se recurrió a los datos de la Encuesta Anual de Hogares (EAH) relevada desde el año 2002 por la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (DGEyC, 2011). En el Anexo se presenta una comparación de las tasas de escolarización por grupo etario basado en la EAH con las basadas en el Censo.

En tercer lugar, y con el fin de profundizar en algunos rasgos particulares de la inclusión educativa de la población que habita en las villas, se analizan los datos provenientes de la Encuesta de Condiciones de Vida Familiares (ECVF)<sup>18</sup> aplicada entre 2011 y 2012 por el Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social de la UCA en 7 villas de la CABA. Esta fuente permite evaluar indicadores vinculados con la oferta educativa formal y no formal (como la participación en distintas actividades extracurriculares), las características familiares e información cualitativa sobre el grado de conformidad de los hogares con los establecimientos educativos, incluidos los problemas que perciben respecto a ello.

## ***2.2. Educación en las villas de la CABA***

El análisis del estado de situación educativa en las villas de la CABA se inicia con la presentación de las tasas de escolarización en tanto condición necesaria, aunque no suficiente, para la inclusión

educativa. Se complementa dicha información con el sector de pertenencia de las escuelas. Luego se analiza la situación educativa de

18. Véase en esta misma publicación el apéndice de Jimena Macció, *Fuentes de datos primarias del Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social*.

adolescentes y jóvenes, franja etaria clave en términos de inclusión educativa. Se presenta a su vez el estado de situación de la educación de adultos en tanto rasgo que más diferencia la población que habita en las villas de la CABA con el resto de la población del aglomerado. Luego se analiza la relación entre características familiares y escolarización, aspecto que permite visualizar la influencia de la relación entre la situación económica del hogar, acceso y resultados de aprendizaje. También se analiza en este punto el acceso a bienes materiales, las actividades extracurriculares y la conformidad de las familias con las escuelas.

### 2.2.1. Escolarización

La tasa de escolarización para la población de 4 a 17 años en la CABA es de 95%,<sup>19</sup> lo cual indica que la ciudad tiene uno de los índices más altos a nivel país. Entre los niños con edad correspondiente al nivel primario (6 a 12 años) el 99,2% está escolarizado. La tasa de escolarización en esta franja etaria no muestra notables diferencias entre las distintas comunas y es sólo ligeramente más baja en las villas (97,1%) que en el resto de la CABA (99,8%).

En el nivel secundario, la tasa de escolarización de la CABA baja a 93,2% y existen brechas notables entre las distintas comunas. Las cinco comunas con mayor concentración de población en villas o asentamientos tienen tasas de escolarización entre 1 y 5 puntos porcentuales más bajas que el promedio del aglomerado. La brecha es particularmente importante al comparar la población dentro y fuera de las villas. Mientras que el 96,8% de los adolescentes de 13 a 17 años fuera de las villas está escolarizado, el porcentaje baja a 85,7% para la población en villas. Un reciente estudio, realizado en villas y asentamientos informales de la CABA y el Gran Buenos Aires (Unicef-TECHO, 2013), refleja que el valor más bajo de

escolarización se observa en adolescentes de 15 a 16 años que residen en el segundo cordón del conurbano (77%) y el más alto

19. La tasa de escolarización es el porcentaje de personas en edad escolar que asiste a algún establecimiento de la educación formal independientemente del nivel de enseñanza que cursa. (Fuente: [http://www.siteal.iipe-oei.org/base\\_de\\_datos/consulta?i=1](http://www.siteal.iipe-oei.org/base_de_datos/consulta?i=1))

**Cuadro 2.1: Tasas de escolarización por grupo de edad según lugar de residencia. Ciudad de Buenos Aires, 2010-2011**

	Grupo de edad				Porcentaje población en villas
	4 años	5 años	6 a 12 años	13 a 17 años	
<b>Total Comuna<sup>1</sup></b>	<b>91.0</b>	<b>96.7</b>	<b>99.2</b>	<b>93.2</b>	<b>5.7</b>
1	81.9	93.5	98.5	90.6	14.3
2	96.8	98.1	99.4	96.2	0.3
3	91.1	96.7	99.2	93.2	-
4	87.6	95.9	99.1	90.5	16.3
5	95.6	98.3	99.4	94.8	-
6	97.1	98.6	99.4	96.0	-
7	86.2	95.7	99.1	92.2	12.1
8	79.6	93.4	98.8	88.0	32.9
9	87.4	95.7	99.0	92.4	5.5
10	94.7	97.5	99.3	94.1	-
11	96.0	97.8	99.4	95.6	-
12	96.8	98.5	99.4	95.5	-
13	97.4	98.6	99.6	96.2	-
14	96.0	98.2	99.3	95.9	0.0
15	94.6	97.9	99.1	94.1	1.3
Villa <sup>2</sup>	80.8	84.9	97.1	85.7	100.0
No Villa <sup>2</sup>	93.2	98.6	99.8	96.8	0.0

Fuente:

1. Elaboración propia con REDATAM sobre la base del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2010.

2. Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2011).

en adolescentes de 12 a 14 años que viven en el primer cordón del conurbano (97%).<sup>20</sup>

En cuanto al nivel inicial, el 91% de los niños de 4 años y el 96,7% de los niños de 5 años de la CABA asisten a una institución

20. Estudio disponible en: [http://www.unicef.org/argentina/spanish/LasVoces\\_Techo\\_Unicef\\_Web2.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/LasVoces_Techo_Unicef_Web2.pdf) educativa. Es entre los niños de 4 años que se observa la mayor distancia entre las tasas de escolarización por comuna. En la Comuna 8, el 79,8% de los niños de 4 está escolarizado; en la Comuna 1 la tasa es ligeramente más alta (81,9%) y en las otras tres comunas con un alto porcentaje de población en villas la tasa se ubica entre el 86 y 87%. Por otra parte, en esta franja etaria algunas comunas sin villas también tienen bajas tasas de escolarización como en el caso de la Comuna 3 en el cual solo el 91,1% está escolarizado. En el caso de los niños de 5 años, en cambio, las tasas de escolarización en las comunas con un alto porcentaje de población en villas están solo entre dos y tres puntos porcentuales por debajo de la tasa general para la CABA y, nuevamente, las tasas más bajas se observan en las Comunas 8 y 1. Es también en este nivel donde se observan las mayores brechas porcentuales entre la población dentro y fuera de las villas. Mientras que afuera de las villas está escolarizado el 93,2% de los niños de 4 años y el 98,6% de los niños de 5 años, estas tasas bajan a 80,8 y a 84,9% respectivamente para los niños que viven en las villas.

Aunque el análisis previo ha demostrado que las tasas de escolarización tienden a ser más bajas en las comunas con mayor porcentaje de población en villas, es importante destacar que existe alta heterogeneidad en los resultados educativos dentro de cada comuna. Montoya y Volman (2013) muestran que la Comuna 8 es la que posee el nivel más bajo en el índice de Equidad y Calidad Educativa Porteña<sup>21</sup> y también está entre las que evidencian mayor dispersión en el índice entre escuelas.

### 2.2.2. Sector de pertenencia

Al analizar los datos referidos al sector de pertenencia de la escuela se destaca que en la CABA el 52% de la matrícula para quienes tienen entre 4 y 17 años corresponde al sector público, en

tanto que el 29% corresponde al sector privado religioso y el 17,5% al sector privado laico. La importancia de cada sector muestra una mar-

21. Su análisis se apoya en el Índice de Equidad y Calidad Educativa Porteña, un índice multidimensional a nivel de escuela basado en los siguientes indicadores: la tasa de promoción, la tasa de repetición y resultados de aprendizaje en los exámenes ONE (Operativo Nacional de Evaluación).

**Cuadro 2.2: Niños y adolescentes por sector de pertenencia de la escuela según grupo de edad y lugar de residencia. Ciudad de Buenos Aires, 2011 (en %)**

	Total	Villa	No Villa
<b>4 a 17 años</b>			
Público	52.3	89.1	47.9
Privado Religioso	29.4	6.1	32.3
Privado Laico	17.5	2.7	19.3
<b>4 años</b>			
Público	49.9	88.2	45.2
Privado Religioso	22.0	4.1	22.5
Privado Laico	27.7	7.7	30.1
<b>5 años</b>			
Público	47.4	93.0	43.2
Privado Religioso	33.8	7.0	36.3
Privado Laico	18.1	0.0	19.7

**6 a 12 años**

Público	54.8	89.7	50.0
Privado Religioso	26.8	5.2	29.8
Privado Laico	17.7	3.4	19.6

**13 a 17 años**

Público	50.5	87.6	46.7
Privado Religioso	33.4	7.8	36.0
Privado Laico	15.4	0.8	16.9

Nota: Las distribuciones porcentuales no suman 100% porque no se presentan los casos de no respuesta.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2011).

cada diferencia para la población dentro y fuera de las villas. Nueve de cada diez niños en las villas asiste a un establecimiento público en comparación con cerca de la mitad de los niños que viven fuera de las villas y asisten a escuelas públicas. A su vez es de destacar la leve preponderancia del sector privado religioso por sobre el sector privado laico en todas las edades relevadas, excepto la referida a los 4 años. Estos resultados son consistentes con la tendencia generalizada en el país, de creciente polarización social en el sector educativo como consecuencia del progresivo pasaje de los alumnos de mayores ingresos al sector privado (Rivas, Vera y Bezem, 2010).

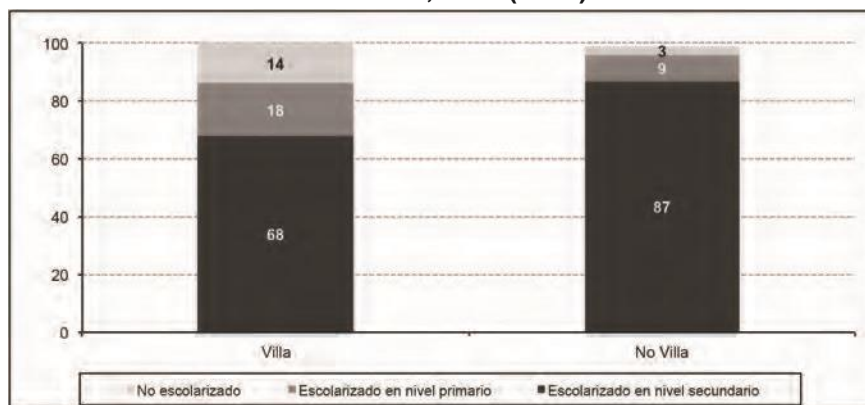
El citado estudio de Montoya y Volman (2013) destaca que los factores explicativos de las diferencias en el desempeño entre las escuelas de gestión estatal versus privada están asociados a diferencias individuales y a la composición de la población escolar así como a las características del vecindario donde está situada la escuela. Si bien en promedio los resultados de los establecimientos de gestión privada tienden a ser más altos que aquellos de gestión estatal, muestran la necesidad de ajustar por sesgo de selección de los alumnos que concurren a cada tipo de establecimiento. Al aplicar este ajuste, el tipo de gestión pierde su poder explicativo sobre los resultados. No obstante estos resultados, resta aclarar que se trata de

un tema abierto, no concluyente en términos investigativos. Lograr inclusión educativa, como se ha sostenido en distintas partes del capítulo, implica diferenciar la oferta para que todos logren igualdad de resultados. En tal sentido el rol de las instituciones educativas (públicas y privadas) es clave para favorecer procesos de acceso, permanencia y egreso de todos los sujetos, aspecto que deberá articularse con acciones orientadas a favorecer el capital social de las familias y de ese modo coadyuvar a los procesos de inclusión.

### 2.2.3. Educación de adolescentes y jóvenes

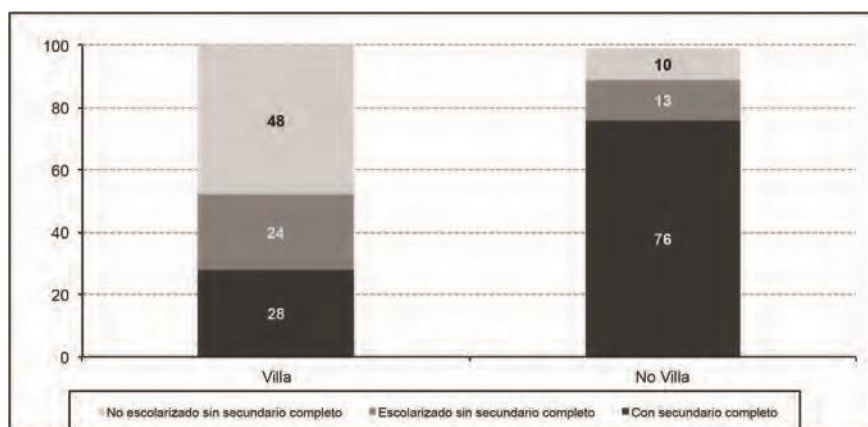
Es de amplio conocimiento que los problemas de sobreedad, repitencia y abandono escolar alcanzan niveles más críticos a partir de la escuela media. Las comparaciones en la situación educativa de los adolescentes y jóvenes dentro y fuera de las villas presentadas en los Gráficos 2.1 y 2.2 muestran el efecto acumulativo de estos problemas en las trayectorias escolares. En las villas de la CABA 7 de cada 10 adolescentes de entre 13 y 17 años se encuentran cur-

**Gráfico 2.1: Situación educativa de los adolescentes de 13 a 17 años de edad según lugar de residencia. Ciudad de Buenos Aires, 2011 (en %)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2011).

**Gráfico 2.2: Situación educativa de los jóvenes de 18 a 24 años de edad según lugar de residencia. Ciudad de Buenos Aires, 2011 (en %)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2011).

sando el nivel educativo correspondiente a su edad, mientras que el 18% está cursando la escuela primaria y el 14% ha abandonado la escuela. Fuera de las villas, también existe un problema “de atraso” pero la incidencia es la mitad de la que corresponde a los adolescentes de las villas.

En el caso de los jóvenes, las diferencias territoriales son todavía más marcadas. Fuera de las villas el 76% de quienes tienen entre 18 y 24 años han completado el secundario, el 13% está todavía cursando el secundario y el 10% se desvinculó del sistema educativo formal antes de finalizar dicho nivel. En contraste, en las villas solo el 28% de los jóvenes finalizó el nivel secundario, el 24% está cursando el secundario y casi la mitad lo abandonó sin completarlo.<sup>22</sup> Por otra parte, el 25% de los jóvenes en las villas no estudia ni trabaja en comparación con el 8% de los jóvenes fuera de las villas.<sup>23</sup> Resulta pertinente destacar que en Argentina la proporción de adolescentes y jóvenes de entre 15 y 24 años que no estudia ni trabaja se sitúa en el 12%; el 16% de mujeres adolescentes y jóvenes de entre 15 y 24 años no estudia ni trabaja, en tanto no estudia ni trabaja el 7,8% de los varones de dicho tramo etario (SITEAL, 2013: 4).

Los datos sobre el motivo por el cual los adolescentes y jóvenes dejan de estudiar muestran notables diferencias según la ubicación territorial (Cuadro 2.3). Más de la mitad de los adolescentes respondieron que habían dejado la escuela debido a problemas académicos, principalmente por falta de interés o dificultad en estudiar.<sup>24</sup> Aunque

22. “la Asignación Universal por Hijo (AUH) redujo en más de 60% (5,9 p.p.) el riesgo de no asistencia escolar en la población con participación en el programa [...] El análisis estadístico muestra que la AUH tiene en este caso mayor impacto relativo en los entornos emocionales favorables, en hogares con madre en edad intermedia o mayor de 25 años y en hogares sin NBI [necesidades básicas insatisfechas]. Si bien la mejora absoluta es mayor en los adolescentes (13-17 años), el impacto relativo es similar por grupo de edad, a la vez que acumulativo en el tiempo (incentivado por la aplicación de las exigibilidades del programa) [...] El estudio destaca el resultado igualmente positivo y significativo –aunque menos progresivo– que tuvo el programa AUH en materia de reducir el riesgo de inseguridad alimentaria y exclusión escolar en la población con participación en el programa” (UCA, s/d).

23. “Al enfocar en las brechas de género se constata que la probabilidad de que las mujeres se encuentren en esta situación es cuatro veces más alta que la de los varones. El 6,5% de los varones de entre 15 y 24 años no estudia ni trabaja, mientras que entre las mujeres esta proporción supera al 23,4%” (Fuente: SITEAL, 2013). Para una problematización de la denominación “Jóvenes que no estudian ni trabajan” véase: “Cuaderno: Soy lo que ves y no es: adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan” (Fuente: SITEAL, 2013).

24. “La investigación, y especialmente la experiencia de apoyo y asistencia a las escuelas que atienden población vulnerable, ha constatado sistemáticamente que la equidad educativa parte y se juega en el aula cotidianamente. Para desde **Cuadro 2.3: Adolescentes y jóvenes por motivo de abandono de los estudios según lugar de residencia. Ciudad de Buenos Aires, 2011 (en %)**

	Total	Villa	No Villa
<b>13 a 17 años</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Terminó los estudios	9.8	2.9	13.6
Problemas familiares	10.7	24.1	3.6
Problemas económicos / trabajo	7.7	9.1	6.9
Falta de cupo	2.6	0.0	4.0
Problemas académicos	54.7	46.6	59.0
Otro	14.5	17.4	12.9
<b>18 a 24 años</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Terminó los estudios	29.3	8.2	32.6

Problemas familiares	<b>8.5</b>	16.7	7.2
Problemas económicos / trabajo	<b>31.2</b>	46.1	28.9
Falta de cupo	<b>0.4</b>	0.0	0.5
Problemas académicos	<b>21.5</b>	23.4	21.2
Otro	<b>8.5</b>	4.5	9.2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2011).

este porcentaje de adolescentes es más alto fuera de las villas que dentro de ellas, es evidente que las dificultades académicas tienen un fuerte peso en las decisiones educativas en todos los sectores. Los problemas económicos y familiares, en cambio, son notablemente más importantes como motivo de abandono entre los adolescentes de las villas que entre sus pares fuera de las villas. El 24% de los adolescentes de las villas respondió que habían dejado la escuela por problemas familiares (como un embarazo o la necesidad de cuidar a un hijo o algún otro miembro del hogar) en comparación con el 3,6% de los adolescentes fuera de las villas. Asimismo, el 9,1% de

allí ofrecer actividades y mediaciones pertinentes que les permitan a todos acceder al conocimiento, desarrollar y fortalecer capacidades y destrezas que les permitan interactuar y funcionar plena y adecuadamente en la vida cotidiana, la escuela y la sociedad” (Román, 2008: 212).

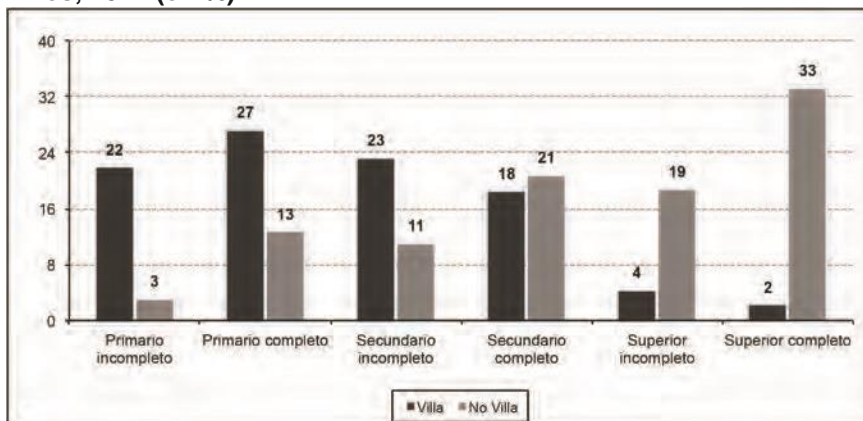
los adolescentes en villas respondieron que habían abandonado los estudios por problemas económicos o por la necesidad de trabajar, en comparación con el 6,9% de los adolescentes fuera de las villas. La falta de cupo en la escuela secundaria fue el principal motivo de abandono para apenas 4% de los adolescentes fuera de las villas y para ninguno de los respondientes de las villas.

Los problemas económicos tienen un peso mucho mayor en el abandono de los estudios en el caso de los jóvenes. El 46% de los jóvenes que viven en villas respondieron que habían dejado la escuela por problemas económicos o por la necesidad de trabajar en comparación con el 29% de los jóvenes que viven en otros lugares de la CABA.<sup>25</sup> El segundo motivo más importante por el cual se produjo el abandono escolar para jóvenes dentro y fuera de las villas son los problemas académicos, seguido por los problemas familiares. Igual que en el caso de los adolescentes, la falta de cupo

no aparece como un factor relevante en la decisión de dejar los estudios.<sup>26</sup>

25. El programa PROGRESAR busca responder al problema de la deserción por dificultades económicas al proveer un subsidio a los “jóvenes argentinos de entre 18 y 24 años inclusive que acrediten estar inscriptos o asistan a instituciones educativas habilitadas, siempre que, al momento de la solicitud: sean desocupados o trabajadores formales en relación de dependencia, o trabajadores de temporada con reserva de puesto de trabajo o se desempeñen en la economía informal o sean monotributistas sociales o trabajadores del servicio doméstico o titulares de la Prestación por Desempleo o autónomos o monotributistas o perciban una jubilación o pensión o una pensión no contributiva nacional, provincial o municipal o sean titulares de la Asignación Universal por Hijo o por Embarazo para Protección Social. En todos los casos el ingreso que perciba el titular debe ser inferior o igual al Salario Mínimo, Vital y Móvil. Que su grupo familiar, al momento de la solicitud acredite las mismas condiciones que el titular”. El artículo 4º, Decreto 84/2014, establece la creación del “Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos” que consiste en una suma de dinero, no contributiva y mensual de pesos seiscientos (\$600) que se abonará a los jóvenes entre dieciocho (18) y veinticuatro (24) años de edad inclusive, que decidan iniciar o completar su formación de conformidad con lo que se establece en el presente” (Fuente: <http://www.progresar.anses.gob.ar/institucional/resolucion-decreto-9>)

26. Un reciente estudio sobre adolescentes y jóvenes que viven en los asentamientos informales de la CABA y el Gran Buenos Aires destaca que la escuela es una institución muy valorada: casi 6 de cada 10 chicos la considera muy importante y 3 de cada 10 bastante importante. Asimismo, el 95,7% afirma que la escuela ayuda a tener una vida mejor en el futuro (*Ibid.*). Cuando se les preguntó a **Gráfico 2.3: Población de 25 años o más por máximo nivel de educación alcanzado según lugar de residencia. Ciudad de Buenos Aires, 2011 (en %)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2011).

#### 2.2.4. Nivel de educación de la población adulta

El nivel de educación adulta es uno de los rasgos que más diferencia a la población que habita en las villas de la CABA con el resto de la población del aglomerado. El promedio de años de educación de los mayores de 25 años en las villas es de 8,1 en comparación con un promedio de 12,9 fuera de las villas. Si se analiza la distribución del máximo nivel de educación alcanzado de los mayores de 25 años (Gráfico 2.3) se encuentra que la población adulta que reside en las villas está distribuida aproximadamente igual entre los que tienen primario incompleto (22%), primario completo (27%), secundario incompleto (23%) y secundario completo (18%). En contraste, fuera de las villas solo el 3% de los mayores de 25 años no ha completado el nivel primario, el 24% tiene primario completo o secundario incompleto y el 73% tiene al menos secundario completo. La brecha entre la población que vive dentro y fue-

---

los adolescentes que refirieron concurrir a la escuela (984), qué era lo que más les gustaba de la institución, un 65% mencionó a los amigos. En segundo lugar mencionaron “disfrutar del aprendizaje” (34,7%), y en tercer lugar, de “los recreos” (26,8%) (Unicef-TECHO, 2013).

ra de las villas es aún mayor si se analizan los datos referidos al nivel superior. En las villas solo el 4% y el 2% de los mayores de 25 años, respectivamente, ha iniciado o completado el nivel superior. Fuera de las villas, el 19% tiene educación superior incompleta y el 33% educación superior completa.

Según la ECVF, muchos adultos que viven en las villas han participado en distintas capacitaciones u otras actividades educativas que procuran ampliar sus calificaciones y oportunidades en el mercado laboral. El 7,6% de los mayores de 18 años que vive en las villas manifestó haber realizado un curso de alfabetización, el 16% retomó la primaria o la secundaria, el 11% realizó un curso de computación y el 15% un curso de capacitación laboral. En muchos casos los programas educativos son brindados por las organizaciones de la sociedad civil.

### 2.2.5. Características familiares y escolarización

La revisión de la literatura sobre la relación entre segregación territorial e inclusión educativa destacó que el nivel de educación de los padres, la situación económica del hogar y otras características familiares influyen tanto en las posibilidades de escolarización como en los resultados de aprendizaje de los miembros del hogar. A fin de analizar la relación entre escolarización y características familiares, el Cuadro 2.4 muestra separadamente, para la población dentro y fuera de las villas, por un lado, la distribución de niños y adolescentes de 4 a 17 años según distintas características familiares y, por otro lado, la tasa de no escolarización dentro de cada grupo. La primera comparación permite apreciar la prevalencia de distintos rasgos familiares en los niños y adolescentes que viven dentro o fuera de las villas y la segunda comparación, la asociación entre característica familiar y no escolarización según lugar de residencia.

Los niños y adolescentes que viven en las villas son más propensos a habitar en un hogar donde el jefe tiene bajo nivel de educación y existe un bajo clima educativo.<sup>27</sup> El 57% de los niños de

27. Se considera que un hogar tiene clima educativo bajo cuando, en promedio, sus miembros mayores de 19 años tienen menos de 9 años de educación y que un hogar tiene clima educativo alto cuando, en promedio, sus miembros mayores de 19 años superan los 12 años de educación.

**Cuadro 2.4: Distribución porcentual y tasa de no escolarización de niños y adolescentes según características socioeconómicas del hogar por lugar de residencia. Ciudad de Buenos Aires, 2011**

	Distribución porcentual		Tasa de no escolarización	
	Villa	No Villa	Villa	No Villa
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>8.8</b>	<b>1.9</b>
<b>Educación jefe de hogar</b>				
Hasta primaria incompleta	18.3	2.3	12.7	7.1
Primaria completa a secundaria incompleta	59.0	26.5	8.3	4.2

Secundaria completa o más	20.8	70.9	6.8	0.9
<b>Clima educativo del hogar</b>				
Bajo	57.0	13.6	9.3	4.5
Medio	38.7	29.2	8.8	3.2
Alto	4.3	57.1	2.4	0.7
<b>Situación de pobreza<sup>1</sup></b>				
Pobre	45.3	10.4	10.4	3.9
No Pobre	54.7	89.6	4.6	1.6
<b>Condición de actividad del jefe de hogar</b>				
Ocupado	79.5	91.3	8.3	1.7
Desocupado	8.1	2.2	16.0	3.4
Inactivo	12.4	6.4	7.6	4.6
<b>Origen del jefe de hogar</b>				
Extranjero	59.9	16.6	9.3	2.3
No extranjero	40.1	83.4	8.2	1.9

1. Calculado sobre la base de una línea de pobreza para adulto equivalente de 738 pesos (ODSA, 2011).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2011)

entre 4 y 17 años de las villas viven en hogares con clima educativo bajo y solo el 4% en hogares con clima educativo alto, en comparación con el 14 y el 57% respectivamente entre los niños y adolescentes que viven fuera de las villas. Al mismo tiempo, la tasa de no escolarización tiende a bajar con el nivel de educación del jefe de hogar y con el clima educativo del hogar, tanto dentro como fuera de las villas. Es decir, cuanto mayor es el nivel de educación de los adultos en el hogar, mayor es la probabilidad de los niños de estar en la escuela.

La fuerte concentración de población en situación de pobreza en las villas de la CABA es evidente al constatar que el 45% de quienes tienen entre 4 y 17 años y viven en las villas habitan hogares clasificados como pobres en comparación con el 10% de los niños y adolescentes de ese grupo etario que vive fuera de las villas.<sup>28</sup> Asimismo, tanto dentro como fuera de las villas, las tasas de no escolarización son aproximadamente dos veces más altas entre los niños pobres que entre los no pobres, sugiriendo que existe una asociación entre la situación económica del hogar y estar fuera del sistema educativo.

Existe una notable diferencia en el estado laboral de los jefes de hogar de los niños y adolescentes que viven dentro y fuera de las villas. El porcentaje de niños y adolescentes de 4 a 17 años que vive en un hogar en el cual el jefe está desocupado es casi cuatro veces superior en las villas (8,1%) que fuera de ellas (2,2%). El porcentaje de niños y adolescentes que vive en un hogar en el cual el jefe está inactivo es de 12,4% para quienes viven en las villas y de 6,4% para quienes viven fuera de las villas. La desocupación parece tener aproximadamente la misma relación con la escolarización en ambos territorios. La tasa de no escolarización de los niños y adolescentes que viven en hogares con un jefe desocupado duplica aproximadamente la tasa que corresponde a los niños y adolescentes que viven en hogares con un jefe ocupado tanto dentro como afuera de las villas.

Una característica distintiva de las villas de la CABA es que tienen una alta incidencia de población extranjera, mayormente de origen paraguaya y boliviana. En este sentido se destaca que seis de cada diez niños y adolescentes tienen un jefe de hogar que nació en

28. Las mediciones de pobreza están basadas en la línea de pobreza mínima utilizada por: UCA, Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA), 2013. el exterior en comparación con casi dos de cada diez fuera de las villas (17%). No obstante, pertenecer a un hogar con jefatura extranjera no parece tener una asociación importante con la escolarización de los niños y adolescentes. Tanto dentro como fuera de las villas existe relativamente poca diferencia en las tasas de escolarización entre ambos grupos.

#### 2.2.6. Acceso a bienes materiales

**Cuadro 2.5: Hogares con acceso a bienes asociados a logros educativos. Villas relevadas de la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012**

	Porcentaje de hogares
Colchón para cada miembro o pareja	84.4
Teléfono celular	82.6
Televisión con cable o DirecTV	75.3
Computadora	39.1
Internet	25.1
Bicicleta	22.7
Teléfono fijo	18.8
Tarjeta de compra o de crédito	14.2
Auto o moto	10.2

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

El análisis anterior muestra una asociación entre la situación económica del hogar y la escolarización de los niños y adolescentes, razón por la cual analizar la inclusión educativa supone poner el foco en los establecimientos educativos pero también analizar las características familiares. El desempeño de los alumnos dentro de la escuela puede estar influenciado por la posibilidad de acceder a distintos bienes materiales que inciden en su capacidad de contar con información sobre cómo vincularse con “la vida fuera de las villas”. La información relevada por la ECVF indica que el 84% de las familias que reside en las villas posee una televisión (y ésta es también su principal fuente de información), el 39% posee una computadora y el 25% tiene acceso a Internet en su hogar (Cuadro 2.5). Cabe mencionar, no obstante, que los resultados de la ECVF también indican que la mitad de los menores de 18 años y el 44% de los mayores de esa edad utilizan Internet. Dos de cada diez familias tienen un teléfono fijo y ocho de cada diez tienen un teléfono celular (un nivel alto, pero no tan elevado en épocas de hiper conectividad).<sup>29</sup> Pocas familias tienen medios de transporte propio,

como una bicicleta (23%), un auto o una moto (10%). Por otra parte se destaca que 16 de cada 100 familias no posee un colchón para cada miembro del hogar, carencia que seguramente incide en el rendimiento educativo de los niños.

### 2.2.7. Actividades extracurriculares

El análisis sobre los motivos por los cuales los adolescentes y jóvenes abandonan el sistema educativo formal deja en evidencia la necesidad de que las escuelas diseñen e implementen proyectos pedagógicos significativos que les permitan permanecer en la escuela y dotar de sentido a las experiencias y trayectorias escolares por las que transitan. El acceso a actividades artísticas, deportivas, vinculadas con las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) o con la capacitación para la vida laboral pueden ser claves en este aspecto.<sup>30</sup>

Según la ECVF, más del 70% de los hogares relevados manifestaron que sus hijos participan de algún tipo de actividad extracurricular, siendo la escuela quien provee la gran mayoría de estas actividades. El 59% de los niños y adolescentes participan en actividades deportivas, y el 38% participa en actividades artísticas, el 45% en aprendizaje de idiomas y el 43% en aprendizaje de computación (Cuadro 2.6). Aproximadamente un tercio de los que participan en actividades deportivas y un cuarto de los que reali-

29. La investigación realizada en asentamientos informales de la CABA y el Gran Buenos Aires destaca que el 66% de los adolescentes encuestados posee un teléfono celular y el grupo entre 15 y 16 años es el que más acceso tiene a la telefonía móvil: el 78%. (Unicef-TECHO, 2013: 62).

30. En este sentido la Educación No Formal reconocida en la Ley Nacional de Educación N° 26.206 (Título IX, Educación No Formal, Artículo 112) y en la legislación de la CABA (LEY N° 4.399) favorece la complementariedad de experiencias entre ámbitos educativos, cuestión que coadyuva a la noción de Educación Permanente y al ejercicio del Derecho a la Educación.

**Cuadro 2.6: Hogares con niños de 6 a 17 años que participan en actividades extracurriculares según tipo de actividad y lugar. Villas relevadas de la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012 (en %)**

Deportes	Actividades artísticas	Idiomas	Computación	Apoyo escolar	apacitación en oficios
----------	------------------------	---------	-------------	---------------	------------------------

<b>Total</b>	<b>58.5</b>	<b>38.4</b>	<b>44.9</b>	<b>43.4</b>	<b>33.6</b>	<b>11.1</b>
En establecimiento escolar	42.0	28.7	43.0	42.3	13.4	5.1
En organización social	6.7	6.7	1.0	1.1	16.5	5.2
En otra entidad estatal	4.9	2.2	0.6	0.0	1.8	0.4
De manera particular	4.8	0.8	0.4	0.0	1.9	0.3

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

zan actividades artísticas realizan las mismas fuera de la escuela (en una organización social, en otra entidad estatal o de manera particular).

Por otra parte, casi un tercio de los niños y adolescentes que vive en las villas recibe apoyo escolar; aproximadamente la mitad de ellos realiza esta actividad en parroquias, comedores u otras organizaciones. Las actividades de apoyo escolar ofrecidas por las organizaciones sociales tienden a ser actividades informales que brindan orientación educativa guiada muchas veces por voluntarios.<sup>31</sup> A su vez el 10% de los encuestados manifestó participar de capacitaciones en oficios, y de ellos aproximadamente la mitad la realizó en la escuela y la otra mitad en OSC.

#### 2.2.8. Conformidad con la escuela

Al analizar la opinión de los padres que viven en las villas se percibe un alto grado de conformidad con la educación que reciben sus hijos en la escuela: más de 6 de cada 10 respondientes manifestaron mucha conformidad (17%) o conformidad (47%).

31. Para una ampliación temática véase A. Peregalli, M. Del Monte (2013/2014), “Educación e inclusión social: preguntas, respuestas y desafíos desde la praxis educativa en la Villa 1-11-14”, en *Revista Novedades Educativas*, dic.-ener., n° 276-277, año 26, pp. 41-46.

#### **Cuadro 2.7: Principales problemas en educación indicados por los padres. Villas relevadas de la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012 (en %)**

	Porcentaje de hogares
<b>Problemas<sup>1</sup></b>	
<b>Total</b>	<b>100.0</b>
Falta de maestros / paros frecuentes de los docentes	8.9
Métodos educativos no satisfactorios	8.0
Otro	4.5
Falta de recursos (materiales, vianda, etc.)	2.7
Paro de los docentes	2.5
Discriminación	2.4
Ausencia de los maestros	2.4
Inseguridad / drogas / conflicto	1.8
Falta de vacante	1.7
Falta de atención escolar	1.6
<b>No tiene problema</b>	<b>63.4</b>

1. Calculado sobre el total de hogares con niños en edad escolar que respondieron a la pregunta.

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

Al ser consultados sobre los principales problemas percibidos respecto de la educación de sus hijos (Cuadro 2.7) se destaca que 6 de cada 10 padres respondieron “no percibir problemas”. Los problemas mencionados con mayor frecuencia son la falta de maestros o paros frecuentes (8,9%) y métodos educativos no satisfactorios (8%).

Al ser consultados sobre las principales necesidades que perciben respecto de la educación de sus hijos es notable que 8 de cada 10 padres manifestaron “no percibir necesidades”. Es importante reconocer, no obstante, que muchas veces las personas que viven en situación de pobreza naturalizan sus situaciones de necesidad y poseen bajas expectativas sobre la calidad de los

servicios públicos. De entre las necesidades específicas mencionadas se destaca la necesidad de tener más recursos humanos (3,3%) y contar con mayor presencia de los maestros (2,2%).

### **3. Conclusiones**

La marcada expansión en el acceso a la educación básica obligatoria en la Argentina durante los últimos cuarenta años, especialmente en el nivel secundario, representa un dato positivo para el sistema educativo y el país en su conjunto. Esta situación ha venido acompañada, no obstante, de desafíos cruciales en términos de calidad. De entre los problemas más relevantes para el sistema educativo y la población de las villas, en particular, se destacan: la necesidad de garantizar la educación para los niños menores de 4 años y la necesidad de continuar ampliando la cobertura, disminuir los niveles de deserción y diseñar e implementar una educación secundaria diversa ya que garantizar la universalización en ese nivel se convirtió en obligatorio a partir de la Ley de Educación Nacional N° 26.206.

El análisis de los datos permite jerarquizar tres aspectos de relevancia. Primero, tanto dentro como fuera de las villas, la tasas de no escolarización son aproximadamente dos veces más altas entre los niños pobres que entre los no pobres, sugiriendo que existe una asociación entre la situación económica del hogar y estar fuera del sistema educativo. Segundo, el 24% de los adolescentes de las villas respondió haber dejado la escuela por problemas familiares (como un embarazo o la necesidad de cuidar a un hijo o algún otro miembro del hogar) en comparación con el 3,6% de los adolescentes fuera de las villas. Tercero, casi la mitad de los jóvenes que viven en villas expresaron haber dejado la escuela por problemas económicos o la necesidad de trabajar en comparación con menos de un tercio de los jóvenes que viven en otros lugares de la CABA. Los datos expresan que garantizar la inclusión educativa requiere mucho más que asegurar un cupo en un establecimiento escolar. Implica considerar las diferencias en la calidad de la oferta y la diversidad de la demanda de la población que habita un territorio. Por tal motivo resulta pertinente destacar la necesidad de acordar, diseñar e implementar políticas integrales, en tanto coordinadas, que favorezcan el diseño e implementación de proyectos pedagógicos significativos e incidan también sobre las condiciones de vida familiares de los habitantes de las villas (determinante clave de la inclusión educativa), apuntando a eliminar los factores que

históricamente generaron la exclusión. Políticas que sean lideradas por las autoridades públicas (organismos competentes) e incluyan la activa participación de los habitantes de las villas, sindicatos, OSC, empresas y universidades.

El análisis invita a continuar enriqueciendo el diagnóstico y vincular los procesos de generación de información con los procesos de toma de decisiones. De ese modo se continuará en el camino de tornar más justo no solo al sistema educativo, que no es decir poco, sino a la sociedad en su conjunto. En tal sentido, y como línea de indagación futura, se avizora la necesidad de continuar investigando en qué medida ir a la escuela es algo valorado como un medio de integración y posibilidad de progreso o movilidad social.

## Bibliografía

- Aguerrondo, I. (2008), “Revisar el modelo: un desafío para lograr la inclusión”, en UNESCO, *Revista trimestral de Educación Comparada Perspectivas Número 145. Dossier Educación Inclusiva*, vol. XXXVIII, n° 1, marzo Recuperado de: [http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Publications/Prospects/Prospects145\\_spa.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/Prospects/Prospects145_spa.pdf)
- Bonal, X.; Montse, C.; Kliczkowski, F.; Tarabini, A. y Valiente, O. (2010), *Ser pobre en la escuela. Habitus de pobreza y condiciones de educabilidad*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Booth, T. y Ainscow, M. (2000), índice de Inclusión. Desarrollando el aprendizaje y la participación en las escuelas. Bristol, Reino Unido: UNESCO, Centro de Estudios para la Educación Inclusiva (CSIE). Versión original en inglés.
- Braslavsky, C. (1985), *La discriminación educativa en la Argentina*, Buenos Aires, FLACSO/GEL.
- (1997), “Reflexiones acerca de los discursos y las prácticas en las políticas educativas”, en Frigerio, G.; Oggi, M. y Gianonni, M. (comps.), *Políticas, instituciones y actores en educación*, Buenos Aires, Novedades Educativas.
- Calvo, G. (2009), *La escuela busca al niño. Hacia la integración escolar*. Informe final del estudio realizado para OEI sobre políticas de reingreso educativo, Bogotá, OEI.
- Case, A. y Katz, L. (1991), “The Company You Keep: The Effects of Family and Neighborhood on Disadvantaged Youths”, en *NBER Working Paper*, n° 3705.

- Coleman, J. S. (1988), "Social Capital in the Creation of Human Capital", en *American Journal of Sociology*, n° 94, S95-S120.
- Crane, J. (1991), "The Epidemic Theory of Ghettos and Neighborhood Effects on Dropping Out and Teenage Childbearing", en *American Journal of Sociology*, n° 96, vol. 5, pp. 1226-1259.
- D'Alessandre, V. (2013), *Soy lo que ves y no es: adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan*. Sistema de Tendencias Educativas de América Latina, cuaderno 17. Buenos Aires: SITEAL, IPE, OEI Recuperado de: [http://www.siteal.org/sites/default/files/siteal\\_cuaderno\\_17\\_soy\\_lo\\_que-ves\\_y\\_no\\_es.pdf](http://www.siteal.org/sites/default/files/siteal_cuaderno_17_soy_lo_que-ves_y_no_es.pdf)
- 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. Recuperado de: [http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/resultados\\_provisionales\\_censo\\_2010.pdf](http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/resultados_provisionales_censo_2010.pdf)
- DGEyC (2011), Encuesta Anual de Hogares 2011 Ciudad de Buenos Aires Síntesis metodológica. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- DGEyC (2013), Anuario Estadístico Ciudad de Buenos Aires año 2012. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.estadistica.buenosaires.gob.ar>
- Duro, E. y Nirenberg, O. (2014), *Instrumento de Autoevaluación de la calidad educativa en Escuelas Primarias*, Buenos Aires, UNICEF-CEADEL.
- Garasky, S. (1995), "The Effects of Family Structure on Educational Attainment: Do the Effects Vary by the Age of the Child?", en *American Journal of Economics and Sociology*, n° 54, vol. 1, pp. 89-105.
- Gentili, P. (2011), *Pedagogía de la igualdad. Ensayos contra una educación excluyente*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Ginther, D.; Haveman, R. y Wolfe, B. (2000), "Neighborhood Attributes as Determinants of Children's Outcomes: How Robust Are the Relationships?", en *The Journal of Human Resources*, n° 35, vol. 4, pp. 603-642.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (1998), "Situación y evolución social. Algunas definiciones afines: Tasa de analfabetismo", en *Síntesis*, n° 4, vol. 2, Buenos Aires.

- INDEC (2012), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, Resultados definitivos, Serie B N° 2 (1ª ed.), Buenos Aires.
- Kaplan, C. (2010), “La Protección Social como derecho de ciudadanía: hacia un cambio cultural en la sociedad y en la escuela”, en Neri, A. *et al.*, *Asignación Universal por Hijo. Ciclo de conferencias*. Buenos Aires, (1ª ed.), Unicef-AMIA-REDAIC- AAPS. Recuperado de: [http://www.unicef.org/argentina/spanish/jornadas\\_asignacion\\_universal.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/jornadas_asignacion_universal.pdf).
- Kaztman, R. (2001), “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”, en *Revista de la CEPAL*, n° 75.
- Kessler, G. (2002), *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media de Buenos Aires*, Buenos Aires, Unesco.
- Kling, J. R.; Liebman, J. y Katz, L. R. (2007), “Experimental Analysis of Neighbourhood Effects”, en *Econometrica*, n° 75, vol. 1, pp. 83-119.
- Lépure, S. (2012), “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.
- Macció, J. y Lépure, E. (2012), “Las villas en la Ciudad de Buenos Aires. Fragmentación espacial y segmentación de las condiciones sociales de vida”, en Lépure, E. (coord.), *Capacidades de desarrollo y sociedad civil en las villas de la ciudad*, Buenos Aires, Educa, pp. 43-114 .
- Mancebo, M. E. (2012), “La gestión de la inclusión educativa en Uruguay: un desafío multidimensional”, en Guedes de Rezende, C., Machado V. y Rodríguez, L. (comps.), *La gestión, desafío crítico para la calidad y la equidad educativa*, Montevideo, MEC.
- Manski, C. F. (1993), “Identification of Endogenous Social Effects: The Reflection Problem”, en *Review of Economic Studies*, n° 60, pp. 531-542.
- Ministerio de Desarrollo Social Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2010), Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, Serie Informes de Condiciones de Vida Adolescentes y jóvenes en la Ciudad de Buenos Aires. La situación en el 2010. Recuperado de: <http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/>

- des\_social/evaluacion\_programas/informes\_condiciones\_vida/Adolescentes\_y\_jovenes\_en\_la\_ciudad\_de\_Buenos\_Aires\_5.pdf
- Ministerio de Educación de la Nación de la Nación Argentina (2006), Ley N° 26.206 Ley de Educación Nacional. Recuperado de: [http://portal.educacion.gov.ar/consejo/files/2009/12/ley\\_de\\_educ\\_nac1.pdf](http://portal.educacion.gov.ar/consejo/files/2009/12/ley_de_educ_nac1.pdf) Acceso: Acceso: 15/03/2014.
- Ministerio de Educación Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2012), Ley N° 4.399. Recuperado de: <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley4399.html>. Acceso: 15/03/2014.
- Mitchell, A. (2012), “Las organizaciones de la sociedad civil en las villas de Bajo Flores y Barracas”, en Lépore, *et. al*, *Capacidades de desarrollo y sociedad civil en las villas de la ciudad*, Buenos Aires, Educa, pp.115-187.
- Montoya, S. y Volman, V. (2013), “¿Cuáles son los determinantes de la calidad Educativa en la Ciudad de Buenos Aires? Los índices de Calidad y Equidad Porteños”, Documento de Trabajo N° 44. Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Economía “Francisco Valsecchi” (versión revisada, Enero 2014). Recuperado de: [http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo83/files/44.\\_Nov.\\_2013\\_-\\_Montoya\\_-\\_vf1.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo83/files/44._Nov._2013_-_Montoya_-_vf1.pdf)
- Observatorio de la Deuda Social Argentina (2013), Comunicado de Prensa: Estimaciones de Tasas de Indigencia y Pobreza (20102012). Totales Urbanos, abril 2013.
- Peregalli, A. y Del Monte, M. (2013), “Educación e inclusión social: preguntas, respuestas y desafíos desde la praxis educativa en la Villa 1-11-14”, en *Revista Novedades Educativas*, 14 (26), n° 276-277, pp. 41-46.
- Perlman, J. (2006), “The Metamorphosis of Marginality: Four Generations in the Favelas of Rio de Janeiro”, en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 606, Chronicle of a Myth Foretold: The Washington Consensus in Latin America, pp. 154-177.
- PNUD (Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009), Aportes para el desarrollo humano en Argentina / 2009. Argentina. Recuperado de: [http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Argentina/Argentina\\_HDR\\_2009.pdf](http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Argentina/Argentina_HDR_2009.pdf)

- Ray, D. (2006), "Aspirations, Poverty and Economic Change", en Banerjee, A. V.; Bénabou, R. y Mookherjee, D. (eds.), *Understanding Poverty*, Nueva York, Oxford University Press.
- Rivas, A.; Vera, A. y Bezem, P. (2010), *Radiografía de la educación argentina*, Buenos Aires, CIPPEC.
- Román, M. (2008), "Investigación Latinoamericana sobre enseñanza eficaz", en AAVV, *Eficacia escolar y factores asociados*, Santiago de Chile, OREALC/UNESCO.
- Rosenbaum, J. E. (1995), "Changing the geography of Opportunity by Expanding Residential Choice: Lessons from the Gautreaux Program", *Housing Policy Debate*, 6(1), pp. 231-69.
- SITEAL (Sistema de información de tendencias educativas en América Latina) (2013), Dato Destacado 31. En la Encrucijada. Mujeres y adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan en América Latina. Recuperado de: [http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/dd\\_31\\_version\\_2.pdf](http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/dd_31_version_2.pdf)
- Smitmans, P. (2012), *La exclusión social de los jóvenes en Argentina: características y recomendaciones. Documento de Trabajo n° 38*. Pontificia Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Economía "Francisco Valsecchi".
- Suárez, A. L. y Groisman, F. (2008), "Segregação residencial e conquistas educacionais na Argentina", en Queiroz Ribeiro, L. y Katzman, R. (orgs.), *A Cidade contra a Escola? Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*, Río de Janeiro, Letra Capital -FAPERJ – IPES, pp. 33-58.
- Terigi, F.; Perazza, R. y Vaillant, D. (2010), *Segmentación urbana y educación en América latina. El reto de la inclusión escolar*, OEI.
- Tomasevski, K. (2004), *El asalto a la educación*, Barcelona, Intermón Oxfan.
- UCA (s/d), Programa Observatorio de la deuda Social Argentina. Evaluación de impacto de la Asignación Universal por Hijo en los ingresos familiares e indicadores de desarrollo humano. Encuesta de la Deuda Social Argentina: 2010, 2011 y 2012. Recuperado de: [http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/Seminario\\_Mexico\\_final.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/Seminario_Mexico_final.pdf)
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2008), *Revista trimestral de Educación*

- Comparada Perspectivas Número 145. Dossier Educación Inclusiva, vol. XXXVIII, n° 1. Recuperado de: [http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Publications/Prospects/Prospects145\\_spa.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/Prospects/Prospects145_spa.pdf)
- UNESCO-BIE (2008), La educación inclusiva: el camino hacia el futuro. Ginebra, Mimeo. Recuperado de: [http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Policy\\_Dialogue/48th\\_ICE/CONFINTED\\_48-3\\_Spanish.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Policy_Dialogue/48th_ICE/CONFINTED_48-3_Spanish.pdf)
- Unicef-UNGS (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-Universidad Nacional de General Sarmiento) (2012), Adolescentes y secundaria obligatoria. Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela. Conurbano (Argentina), Buenos Aires. Recuperado de: [http://www.unicef.org/argentina/spanish/FINES\\_OKb.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/FINES_OKb.pdf)
- Unicef-TECHO (2013), Las voces de los adolescentes en villas y asentamientos de Buenos Aires. Buenos Aires. Recuperado de: [http://www.unicef.org/argentina/spanish/LasVoces\\_Techo\\_Unicef\\_Web2.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/LasVoces_Techo_Unicef_Web2.pdf)
- Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (UIMyE), Serie Informes de Condiciones de Vida Adolescentes y jóvenes en la Ciudad de Buenos Aires. La situación en el 2010, Ministerio de Desarrollo Social, GCBA.
- Wilson, W. J. (1987), *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Under Class, and Public Policy*, Chicago, University of Chicago Press.

### Sitios web consultados

- Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa: <http://diniece.me.gov.ar/>
- Dirección General de Estadística y Censos, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, <http://www.estadistica.buenosaires.gob.ar/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2010), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (INDEC, 2010), Argentina: <http://www.censo2010.indec.gov.ar/>
- Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina PROG.R.ES. AR: <http://www.progresar.anses.gob.ar/institucional/resolucion-decreto-9>

Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina. Dato destacado: El trabajo adolescente asalariado, Septiembre 2008. Disponible en: [http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/trabajo\\_adolescente\\_asalariado\\_0.pdf](http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/trabajo_adolescente_asalariado_0.pdf)

**Anexo: Tasas de escolarización por edad según fuente de información, 2010-2011**

Comuna	años			a 12 años			a 17 años		
	CNP <sup>4</sup>	EAH <sup>2</sup>	CNP <sup>5</sup>	EAH <sup>2</sup>	CNP <sup>1</sup>	EAH <sup>2</sup>	CNP <sup>1</sup>	EAH <sup>2</sup>	
<b>Total</b>	<b>91.0</b>	<b>91.6</b>	<b>96.7</b>	<b>97.3</b>	<b>99.2</b>	<b>99.5</b>	<b>93.2</b>	<b>95.6</b>	
1	81.9	90.5	93.5	88.6	98.5	97.6	90.6	93.8	
2	96.8	100.0	98.1	100.0	99.4	100.0	96.2	100.0	
3	91.1	100.0	96.7	100.0	99.2	100.0	93.2	100.0	
4	87.6	85.4	95.9	94.5	99.1	98.9	90.5	93.6	
5	95.6	100.0	98.3	100.0	99.4	100.0	94.8	100.0	
6	97.1	100.0	98.6	100.0	99.4	100.0	96.0	100.0	
7	86.2	97.2	95.7	94.5	99.1	99.0	92.2	96.8	
8	79.6	82.7	93.4	96.7	98.8	98.8	88.0	96.8	
9	87.4	88.3	95.7	95.7	99.0	99.5	92.4	96.8	
10	94.7	84.3	97.5	100.0	99.3	100.0	94.1	96.8	
11	96.0 (2011).	78.5	97.8	100.0	99.4	100.0	95.6	96.8	
12	96.8	100.0	98.5	100.0	99.4	100.0	95.5	96.8	
13	97.4	100.0	98.6	100.0	99.6	100.0	96.2	96.8	
14	96.0	100.0	98.2	100.0	99.3	100.0	95.9	96.8	
15	89.8	90.8	91.8	92.8	93.8	94.8	95.8	96.8	

Fuente:

. Elaboración propia con REDATAM sobre la base del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, . Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC,

## Capítulo 3

# **PARTICIPACIÓN LABORAL Y MODALIDADES DE INSERCIÓN SOCIO-OCUPACIONAL EN LAS VILLAS DE LA CIUDAD**

Eduardo Lépole<sup>1</sup>

### **Introducción**

Las fuertes segmentaciones existentes en el acceso a oportunidades y condiciones de inclusión e integración social dan cuenta de una de las consecuencias más relevantes de la polarización geográfica que caracteriza a la Ciudad de Buenos Aires (Groisman y Suárez, 2006; Macció y Lépole, 2012). Si bien son todavía escasos los estudios referidos a los efectos de la segregación residencial sobre la calidad de la inserción laboral de los residentes, la evidencia disponible revela la existencia de marcadas disparidades socio-territoriales en el acceso a puestos de trabajo de calidad. Los resultados de estos estudios demuestran que el hecho de residir en las comunas de la Ciudad de menor nivel socioeconómico potencia las probabilidades de ocuparse en empleos informales, aun controlando el nivel educativo, la calificación del puesto de trabajo y la rama de actividad económica (Perelman, 2011).

Cabe señalar que estos hallazgos son congruentes con los encontrados en los aglomerados Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Rosario y Gran Mendoza, en cada uno de los cuales se comprobó que el habitar en barrios segregados se asocia fuertemente con una mayor probabilidad de insertarse en empleos no registrados, de manera independiente de otros atributos individuales con-

1. UCA. Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación. Investigador coordinador del Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social. [eduardo\\_lepole@uca.edu.ar](mailto:eduardo_lepole@uca.edu.ar)

siderados (PNUD, 2009). Resultados similares han sido también revelados en los casos de las ciudades de Montevideo y de Santiago de Chile (Arim, 2008), lo que hace posible inferir la estrecha relación existente entre la fragmentación socio-espacial de las ciudades, la concentración territorial de la pobreza y la segmentación del acceso

a las oportunidades laborales. Como fuese indicado por Kaztman y Retamoso (2005), de continuar las actuales tendencias de segregación residencial socioeconómica y de consolidarse los mecanismos que acrecientan el aislamiento social de los residentes en los barrios más deteriorados, se estará en presencia de procesos que, a menos de que puedan ser contrarrestados de manera efectiva, reproducirán de manera ampliada las desigualdades ya excesivamente elevadas que caracterizan a las grandes ciudades latinoamericanas.

En este marco el estudio de la inserción laboral de la población residente en las villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires cobra especial relevancia por tratarse de enclaves de pobreza urbana en los cuales las condiciones de marginalidad residencial adquieren particular dimensión. Con la intención de ofrecer un análisis actualizado sobre la participación en la fuerza de trabajo de la población residente en esos territorios y de sus modalidades de inserción ocupacional en el período 2004-2011 se presenta este capítulo con los siguientes objetivos específicos. En primer lugar, determinar cuál es el grado de participación laboral de la población residente en villas y en qué medida dicha participación se halla condicionada por las situaciones de marginalidad residencial. En segundo lugar, se pretende establecer cuáles son los niveles de marginalidad laboral en las villas y determinar si dichos niveles pueden ser atribuibles a “efectos territorio”. En tercer lugar, se busca identificar las principales modalidades de inserción ocupacional de la población residente en villas y describir la heterogeneidad de dichas situaciones en relación con los segmentos del mercado de trabajo a los que se hallan vinculados.

Teniendo en cuenta estos objetivos, y luego de una breve presentación de los conceptos y aspectos metodológicos involucrados en el análisis, se examinan las tasas de participación económica de la población residente en barrios marginales, así como sus niveles de marginalización ocupacional, tanto en el nivel general como en su desagregación por el sexo, el grupo de edad, la posición en el hogar, el nivel de educación y la condición migratoria. Se busca especialmente determinar para esas categorías socio-demográficas la existencia de diferencias significativas en relación con el resto de los residentes en la ciudad, así como los cambios operados en el periodo estudiado. Posteriormente, se aborda la heterogeneidad de las ocupaciones y de las inserciones laborales de los residentes en las villas a partir de la identificación de tres estratos socio-

ocupacionales y del análisis de la distribución de la población económicamente activa en cada uno de ellos.

La información estadística analizada en este capítulo surge del procesamiento de los microdatos de dos fuentes principales: a) la Encuesta Anual de Hogares (EAH) aplicada por la Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en los años 2004 y 2011, y b) la Encuesta de Condiciones de Vida Familiares implementada por el Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social de la Pontificia Universidad Católica Argentina en siete villas de emergencia del sur de la Ciudad de Buenos Aires en los años 2011 y 2012. Mientras que los datos de la primera permiten realizar comparaciones entre las villas y las demás zonas de la Ciudad, los datos de la segunda encuesta permiten ampliar el conocimiento de la calidad de vida de los residentes en villas, a la vez que especificar las condiciones concretas en las cuales sus actividades laborales y económicas se desarrollan.<sup>2</sup>

## **1. Concentración territorial de la pobreza, marginalidad residencial e informalidad laboral en las grandes ciudades**

Si bien la sociología urbana latinoamericana se ha caracterizado por tomar distancia de la proposición según la cual el territorio es un factor que determina el comportamiento social, los fenómenos de la concentración espacial de la pobreza y sus consecuencias en la reproducción de las desigualdades están poniendo en cuestión ese postulado (Ziccardi, 1989). En tal sentido, recobra interés el examen de las teorías de la marginalidad desarrolladas en América Latina en los años sesenta y setenta, especialmente en lo concerniente

2. Véase en esta misma publicación el apéndice de Jimena Macció, *Fuentes de datos primarias del Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social*.

al tratamiento que en el marco de esas ideas se otorgaba a la dimensión ambiental de la pobreza (Sabatini, 1981).

Aun reconociendo el sesgo “ecologista” de las primeras teorías de inspiración dualista –basadas en la premisa de que los sectores o polos “modernos” de las sociedades, en su dinámica de crecimiento

y desarrollo, terminarán por absorber a los sectores “atrasados”–, la revisión de las explicaciones económico-productivas (CEPAL, 1959) y culturales (DESAL, 1969) brindan interesantes antecedentes conceptuales para el estudio de la los factores económicos y residenciales que operan de manera interrelacionada en la reproducción de la pobreza espacialmente confinada.

Si bien este planteo focalizó por primera vez la cuestión de los barrios marginales y de sus variadas consecuencias en las condiciones de integración social, fue recién en los noventa cuando la problematización de la dimensión espacial de la marginación cobró un renovado impulso a partir de los estudios de la segregación residencial (Ziccardi, 2009; Rodríguez Vignoli, 2008). Originados en el análisis de las desigualdades en las grandes ciudades, el enfoque de la segregación residencial, espacial o urbana, según sus distintas denominaciones, resalta las crecientes disparidades en la distribución de los grupos sociales en el territorio y se expresa como (a) proximidad física entre los espacios residenciales de diferentes grupos sociales (White, 1983); (b) homogeneidad social de las distintas subdivisiones territoriales en que se puede estructurar una ciudad (Sabatini, 1999); y (c) concentración de grupos sociales en zonas específicas de una ciudad (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001; Rodríguez, 2001; Jargowsky, 1996; Massey, White y Phua, 1996).

Una de los principales sugerencias de estos estudios es que la segregación residencial actúa como un mecanismo de reproducción de las desigualdades socioeconómicas de las cuales ella misma es una manifestación (Rodríguez y Arraigada, 2004). Es por ello que se remarca que la segregación genera el “aislamiento social de los pobres” (Katzman, 2001; Dureau *et al.*, 2002), quienes al tener como contexto cotidiano solo sus pares igualmente carenciados, reducen su repertorio de posibilidades, fortaleciendo sus redes primarias pero limitando sus opciones de movilidad social ascendente (Forni y Roldán, 1999). También se indica que la segregación residencial estrecha los ámbitos de interacción de los diferentes grupos sociales, siendo la segmentación educativa una de sus consecuencias más sobresalientes (CEPAL, 2001; Katzman y Retamoso, 2005; Wang, 2003). A esto cabe agregar indicios de que la segregación residencial afecta la calidad de la vida comunitaria y la capacidad de acción colectiva, asociándose con la violencia y la desconfianza social (Borja y Castells, 1998; CEPAL/CELADE, 2002; CEPAL/HABITAT, 2001; Katzman y Wormald, 2002; Katzman

2001 y 1999; Sperberg y Happe, 2000; Castells, 1997; Wilson, 1987).

El estudio de las dimensiones de la dinámica socioespacial de las ciudades ha sido abordado en la literatura especializada a partir de desarrollos teórico-metodológicos como el de “efectos de vecindario” (Wilson, 1987, 1996), “activos y oportunidades” (Moser, 1996) y “geografía de las oportunidades” (Galster y Killen, 1995). En particular, la interpretación sobre los efectos territorio ha estado orientada por marcos de interpretación de raigambre sociológica como los de las teorías del contagio o influencia del grupo de pares; la teoría de la socialización colectiva a partir del modelo que entregan los adultos del barrio; y la teoría institucional, que destaca el rol de las escuelas. También se han indicado canales como la distancia física y el aislamiento del núcleo urbano, la calidad de los servicios locales y la exposición al crimen y la violencia (Borja y Castells, 1998; Marpsat, 1999).

Durante los últimos años la producción académica relativa a estos procesos ha sido considerable en América Latina y en la Argentina, aunque sigue siendo insuficiente desde el punto de vista de la comparación entre países. Entre los estudios llevados adelante pueden señalarse los de Kaztman (1999, 2001, 2006, 2009); CEPAL/CELADE (2002); CEPAL/HABITAT (2001); Sabatini, Cáceres y Cerda (2001); Rodríguez Vignoli (2001, 2002, 2008); Rodríguez y Arriagada (2004); Groisman y Suárez (2006), Groisman (2010) y Suárez (2007, 2011). En general, estas investigaciones se han enfocado en la medición de la magnitud de los procesos de segregación residencial en las principales ciudades latinoamericanas, así como en la determinación de sus consecuencias en la devaluación de los activos de los hogares pobres y sus relaciones con el abandono escolar, el embarazo adolescente y la inactividad económica y laboral juvenil, entre otros indicadores de desorganización social.

En estos estudios la inserción laboral de los habitantes en situaciones de marginación residencial ha sido en general considerada como una consecuencia de las barreras que enfrentan estos sectores sociales para lograr ocupaciones de calidad debido a las condiciones de segregación espacial. Sin embargo, ha habido escaso tratamiento de las condiciones de inserción económica de la población concentrada en territorios de marginalidad. Es por ello que en este capítulo se busca articular dichos análisis con el abordaje de la informalidad económica puesto que permite superar la mirada de

exclusión pasiva presente en las interpretaciones de la marginalidad social haciendo posible enfocar la dinámica económica de los pobres. Según Portes, “el concepto nos transmite la idea de que los pobres no están simplemente ‘ahí’, como una masa inerte, excluida de participar en la sociedad moderna. Nos ofrece en cambio la imagen de una clase dinámica de individuos involucrados en una miríada de actividades que aunque no son altamente remunerativas les proveen al menos subsistencia para sí y sus hijos” (Portes, 1995: 26).

Si bien en la literatura sobre la informalidad conviven distintas definiciones e interpretaciones del fenómeno, uno de los enfoques más fecundos es el que concentra su atención en las relaciones de producción. Desde este punto de vista las diferentes actividades generadoras de ingresos de los hogares constituyen diversas formas de producción (OIT, 2001 y 2013), entre las que es posible diferenciar los siguientes modelos de producción interrelacionados dentro del sector informal: a) Subsistencia directa: actividad que abarca la adquisición y reparación de bienes de consumo, además de su producción; b) Producción e intercambio de productos menores, basada en el trabajo de individuos auto-empleados, que producen y/o comercializan bienes y servicios de mercado; c) Producción capitalista atrasada, que comprende dos modalidades: por un lado, pequeñas empresas que emplean mano de obra remunerada desprotegida y, por el otro, medianas y grandes empresas que contratan a trabajadores bajo acuerdos fraudulentos de subcontratación.

Como se indicara al inicio, las teorías de la marginalidad establecían que estas actividades componían residuos estructurales destinados a desaparecer en el proceso de modernización económica, sin embargo la evidencia muestra que estas formas atrasadas de producción no simplemente sobreviven sino que incluso han sido preservadas y creadas deliberadamente por los sectores más dinámicos de la economía. En concordancia con las ideas de la marginalidad económica se plantea desde estas visiones la proposición según la cual dichos estratos de actividad económica son funcionales al polo de la economía capitalista moderna al aliviar los efectos del proceso de proletarización (Wallerstein, 1976) impulsado por la acción estatal a través de la reglamentación del mercado de trabajo.

En consecuencia, estas actividades pueden considerarse informales no porque sean estructuralmente similares, sino porque

mantiene una relación funcional común con la economía capitalista moderna. Según Portes (1995) esta funcionalidad se realiza de dos formas principales. La primera se relaciona con las actividades de subsistencia directa y la producción de productos menores, y busca proporcionar a la clase trabajadora formal condiciones de mejor acceso al consumo individual mediante la provisión de bienes y servicios que, dado su menor precio respecto de los producidos y comercializados en el sector formal, compensan los bajos salarios de los trabajadores formales. La segunda se relaciona en mayor medida a la contratación de trabajo asalariado a través de acuerdos fraudulentos de subcontratación que permiten a las empresas del sector formal eludir sus obligaciones laborales especialmente en relación con el pago de los salarios mínimos legales y con los pagos indirectos de la seguridad social. En sentido más amplio, puede decirse que por este dispositivo las empresas formales logran acceder de manera directa a grupos de trabajadores desprotegidos, lo que en los hechos significa restaurar parcialmente la flexibilidad de suministro de su mano de obra.

En síntesis, el enfoque de las relaciones de producción aplicado al estudio de la informalidad económica destaca la heterogeneidad interna del sector informal, que se encuentra constituido por segmentos reorganizados de modos de producción preexistentes unificados entre sí por su relación funcional con la economía capitalista. Se plantea así una discrepancia con las miradas que enfatizan el exceso de mano de obra como causante de la informalidad, en particular para las que, encuadradas en la perspectiva de la marginalidad económica, postulan con la noción de “masa marginal” el carácter no funcional, o incluso disfuncional, de dichos excedentes poblacionales (Nun, 1969).

## **2. La participación laboral en las villas de la Ciudad**

El análisis de la participación económica de la población en contextos de pobreza encuentra en la literatura específica una serie de argumentos que en distintos momentos han concurrido a interpretar los cambios operados en esta dimensión de la integración social. Una de las explicaciones más conocidas es la que pone el foco del análisis en el efecto de desaliento que se produce en las fases descendentes del ciclo económico. Según esta interpretación en momentos de retracción económica la participación laboral de los

sectores pobres tiende a disminuir debido a la falta de oportunidades ocupacionales y a las dificultades de sostener la búsqueda de empleo en dichos contextos. Otros argumentos han puesto en cambio el foco de atención en las situaciones de desaliento e inactividad laboral asociadas al desincentivo al trabajo remunerado que se produce – siempre de acuerdo a estas interpretaciones– en contextos territoriales de pobreza en los cuales la satisfacción de las necesidades cotidianas se asegura por medio de estrategias de acceso a políticas sociales clientelares o a través de la participación en actividades económicas ilícitas. Estas últimas miradas sustentan imágenes estereotipadas que a menudo difunden los medios de comunicación y que se expresan en ciertos sectores de la opinión pública como denuncias de un supuesto debilitamiento de la cultura del trabajo, y que contribuyen a estigmatizar a esos territorios como peligrosos y a sus habitantes como colectivamente sospechosos.

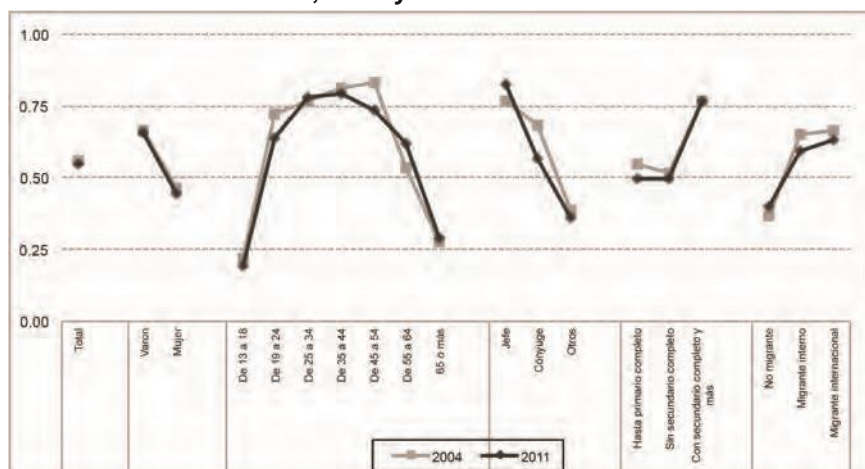
En esta sección se presentan algunos ejercicios de análisis estadístico con el propósito de examinar cuáles son los niveles de participación laboral en las villas de emergencia e identificar cuáles han sido los cambios operados en la última década. En primer lugar, se describe el nivel de participación económica de la población residente en barrios marginales en los años 2004 y 2011 y se lo compara con el registrado en el resto de la Ciudad a fin de detectar si existen diferencias estadísticamente significativas. En segundo lugar, se replica esa comparación según la localización residencial de la población para una desagregación de características sociodemográficas relacionadas a la participación económica. Por último, con la intención de establecer cuál es la influencia de la localización residencial en barrios marginales en la determinación de la participación laboral se examinan los resultados de una serie de pruebas estadísticas multivariadas obtenidas a partir de la aplicación de modelos de regresión logística binaria.

La tasa de actividad de la población mayor de 10 años de edad en las villas de la Ciudad de Buenos Aires es de 55% en 2011. Dicho porcentaje comparado con el medido en el resto de la Ciudad en el mismo año es 7 puntos porcentuales menor, lo que parece demostrar una disminución del nivel de participación económica de la población asociado a la residencia en barrios marginales. Esta constatación se refuerza por el hecho de que la mencionada diferencia no ha cambiado sustantivamente en el periodo analizado: en el año 2004 la tasa de actividad en las villas era solo un punto

porcentual menor mientras que en el resto de la Ciudad se mantenía en 62% (Gráficos 3.1 y 3.2).

Del análisis de estos resultados se podría afirmar que en los barrios marginales la participación económica de la población es menor a la observada en el resto de la Ciudad en consonancia con las imágenes antes aludidas respecto de una supuesta relación entre espacios de pobreza y retracción de la participación en el mercado laboral. Sin embargo, sería apresurado concluirlo dado que las marcadas diferencias existentes entre la composición demográfica de la población residente en villas y el resto de la Ciudad pueden inducir a interpretaciones incorrectas.

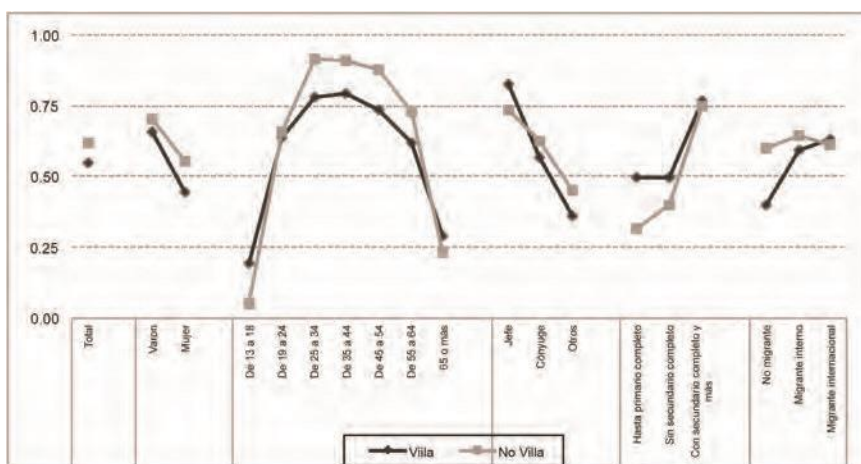
**Gráfico 3.1: Tasas de actividad según características sociodemográficas seleccionadas. Villas de la Ciudad de Buenos Aires, 2004 y 2011**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Anual de Hogares (DGEyC, 2004 y 2011).

Por tal motivo se analiza a continuación la tasa de actividad de la población desagregada según características sociodemográficas de interés: grupo de edad, sexo, posición en el hogar, condición migratoria y nivel de educación formal (Gráficos 3.1 y 3.2 y Cuadro A 3.1 en el “Anexo estadístico”).

**Gráfico 3.2: Tasas de actividad según características sociodemográficas seleccionadas por lugar de residencia. Ciudad de Buenos Aires, 2011**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2011).

La participación laboral de la población en barrios marginales presenta la típica forma de “U” invertida que exhibe la oferta de trabajo cuando se la considera según la edad de las personas que componen la fuerza de trabajo. La principal diferencia que muestra en relación con la población que reside en el resto de la Ciudad es que las tasas de actividad de las edades centrales no alcanzan los niveles observados en ésta. Aunque siguiendo el mismo patrón, la participación laboral de esos grupos de edades es considerablemente menor en las villas. Éste es un rasgo que se observa tanto en 2004 como en 2011, lo que parece indicar un aspecto no transitorio.

Como en el promedio de la Ciudad, existen importantes diferencias en las tasas de actividad de acuerdo al sexo. Entre los varones que residen en barrios marginales la tasa de actividad es de 66%, en tanto que en las mujeres desciende a 44%. Esta marcada disparidad de más de 20 puntos porcentuales pone en evidencia los bajos niveles de participación laboral de las mujeres que habitan en villas. En efecto, la comparación con la población no residente en esos espacios muestra que la tasa de actividad de los varones que habitan en barrios marginales es solo 4 puntos porcentuales inferior a la observada en los varones del resto de la Ciudad. En cambio, esa brecha socio-territorial en la participación laboral se incrementa a 10 puntos porcentuales cuando se compara la situación de las mujeres, puesto que la tasa de actividad femenina en el resto de la Ciudad asciende a 55%. Como en el nivel general, se trata de una disparidad

que se ha mantenido estable en el período de estudio, lo que podría estar indicando condicionamientos estructurales en la participación laboral de las mujeres residentes en barrios marginales.

Las tasas de actividad muestran por su parte variaciones relevantes cuando se las desagrega según la posición que sus integrantes tienen en el hogar. Una primera observación a realizar es que los jefes de hogar que residen en villas no solo presentan una mayor participación laboral que el resto de los miembros, sino que incluso exhiben tasas de actividad que –y a diferencia de lo observado en el nivel general– superan las registradas entre los jefes de hogar que residen en el resto de la Ciudad. En efecto, en 2011 la tasa de actividad de los jefes de hogar que residen en villas es 9 puntos porcentuales mayor a la medida en los jefes de hogar que no residen en barrios marginales (82% contra 73%). Si bien esta brecha ya se constataba en 2004, se incrementó durante el período de estudio debido al aumento de la participación laboral de los jefes de hogar que habitan en villas.

En el caso del cónyuge se advierte una ligera menor participación de quienes residen en villas. Sin embargo, ello en parte es el resultado de una disminución de la participación de los cónyuges de los hogares de barrios marginales: mientras que en 2004 el 68% de ellos participaba del mercado laboral, en 2011 ese porcentaje descendió a 57%. Este comportamiento implica una retracción relativa de la fuerza de trabajo secundaria de los hogares de villas de manera simultánea al incremento de la participación económica de los jefes de hogar. En el caso de los hijos y otros miembros del hogar las tasas de actividad de la población residente en villas son también claramente inferiores a las observadas para esta misma categoría en el resto de la Ciudad: 36% contra 45% en 2011, respectivamente.

El nivel educativo de la población es otro atributo relevante a la hora de estudiar la participación en el mercado laboral, dado que puede ser considerado como un indicador de la empleabilidad de las personas. Como es de esperar, en las villas son los más educados los que muestran una mayor participación laboral. De hecho, entre los que cuentan con estudios secundarios la tasa de actividad llega a 77% en 2011, siendo inclusive dos puntos porcentuales superior a la registrada por las personas con estudios secundarios completos en el resto de la Ciudad. Si bien entre quienes no culminaron el nivel secundario la tasa de actividad disminuye a 49% en las villas, la disparidad en relación con las personas de similar nivel educativo

residente en el resto de la Ciudad se acentúa. De esa manera se advierte que mientras que entre los más educados las diferencias en la participación laboral son acotadas, cuando se considera la localización residencial, esas diferencias se incrementan notoriamente entre los que no cuentan con estudios secundarios.

Finalmente, la condición migratoria es otro de los atributos demográficos considerados dado el mayor peso relativo de los migrantes –tanto de origen limítrofe, como internos– en la población que habita en las villas de la Ciudad y el carácter típicamente laboral que asumen a menudo estas migraciones. En tal sentido, se comprueba que en esos espacios los migrantes presentan mayores tasas de actividad que la población nativa. Si bien esto es algo que también se observa en la población no residente en villas, lo que incrementa los diferenciales existentes es el comparativamente bajo nivel de participación laboral de los nativos en barrios marginales.

En resumen, el análisis de la evolución de la participación laboral en barrios marginales de la Ciudad de Buenos Aires muestra que las diferencias en las tasas de actividad existentes respecto del resto de la Ciudad son notorias y que éstas se han mantenido estables en el período estudiado. Con la excepción de lo ocurrido en la participación laboral de los jefes de hogar cuyas tasas de actividad han mostrado un incremento, no se constata en términos generales una tendencia hacia la homogenización de los niveles de participación económica de la población de la Ciudad. Dichas diferencias presentan sin embargo variaciones según las características demográficas de la población, atenuándose, o incluso anulándose en ciertas categorías demográficas.

Cabe entonces preguntarse en qué medida estas diferencias en las tasa de actividad de la población se deben a barreras asociadas a la dimensión espacial –en este caso la localización residencial en barrios marginales– con independencia de la influencia que ejercen en la determinación de la participación económica los atributos sociodemográficos.

### **2.1. La dimensión territorial como determinante de la participación laboral**

Una manera metodológicamente más adecuada de examinar la importancia que tiene la localización espacial –específicamente en este caso la residencia en una villa de emergencia– para determinar la participación económica de las personas consiste en aplicar un modelo de regresión logística binario a partir del cual establecer el

efecto neto de dicha variable en la probabilidad de participar o no en el mercado laboral. Dadas las marcadas diferencias en la composición sociodemográfica de la población que habita en barrios marginales respecto de la que no lo hace, y las dispares relaciones existentes entre las categorías sociodemográficas analizadas y la participación laboral, resulta necesario neutralizar la influencia de esos atributos en la determinación de la participación económica a fin de aislar el efecto específico de la localización residencial.

En contra de lo surgido en las comparaciones anteriores, los coeficientes obtenidos muestran que en el caso de la población residente en la Ciudad de Buenos Aires el vivir en una villa de emergencia es un aspecto que no condiciona las probabilidades de participar en el mercado laboral. En sentido estricto, los coeficientes de regresión indican que la probabilidad estimada de participar en el mercado laboral en los habitantes de barrios marginales no es distinta a la estimada para el resto de la población de la Ciudad cuando se controla el sexo, la edad, la posición en el hogar, la condición migratoria y el nivel educativo de las personas. Como puede observarse en el Gráfico 3.3 y en el Cuadro A 3.2 en el “Anexo estadístico” estos resultados se obtienen tanto para 2011 como para 2004, dando cuenta de su estabilidad.

De acuerdo a estos resultados, no puede afirmarse que las menores tasas de actividad observadas entre los habitantes de las villas puedan ser explicadas por la influencia de la dimensión territorial puesto que la localización residencial en barrios marginales no introduce un efecto estadísticamente significativo en la determinación de la participación económica de la población. En consecuencia, las proposiciones que plantean la reducción y el debilitamiento sostenido de la participación laboral en barrios marginales debido a la creciente presencia de las situaciones de desaliento e inactividad laboral crónica no encuentran adecuado respaldo estadístico en el caso de estudio.

Sí se advierte en la población residente en barrios marginales un perfil poblacional con rasgos asociados a menores niveles de participación laboral, especialmente marcado por los menores niveles educativos de sus habitantes. Un análisis complementario surge al comparar el efecto asociado a los atributos sociodemográficos seleccionados considerando ahora a la población residente en villas como un universo de observación distinto al compuesto por quienes residen en barrios formales de la Ciudad.

Se encuentra que la probabilidad de participación laboral de las mujeres respecto de los varones es en las mujeres que residen en villas considerablemente menor que en las mujeres que no residen en estos territorios con independencia de la edad, la posición en el hogar, la condición migratoria y el nivel de educación alcanzado. Así, el sexo es en los barrios marginales un condicionante que incrementa su poder explicativo, aun manteniendo constantes los demás atributos sociodemográficos considerados.

En cambio, cuando se considera la posición en el hogar se observa una situación distinta. En los barrios marginales la participación del cónyuge o pareja con relación al jefe del hogar muestra una diferencia menos marcada que la observada en el resto de la ciudad. Este mismo patrón se replica de manera más acentuada cuando se analiza la probabilidad de participación económica de los hijos y demás miembros del hogar. En conjunto, estas estimaciones darían cuenta de la relevancia que adquiere la fuerza de trabajo secundaria de los hogares en contextos de marginalidad residencial.

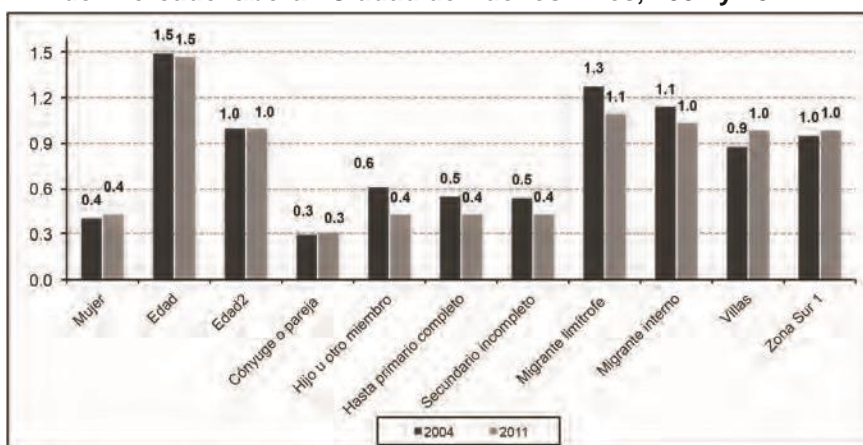
La condición migratoria no es en la población que reside en barrios marginales un factor que muestre una dirección constante en la determinación de la participación laboral. En 2004 se observa una mayor probabilidad de participación de los migrantes, especialmente limítrofes, respecto de los no migrantes. Esta diferencia también se observa en la población que no reside en barrios marginales aunque de manera menos notoria. Sin embargo, en 2011 ese comportamiento se invierte mostrando incluso en las villas una menor probabilidad de participación laboral de los migrantes respecto de los nativos.

La educación formal es sí un atributo con clara incidencia en la determinación de la participación económica de la población. Las probabilidades de participar en el mercado laboral de las personas que cuentan con estudios secundarios completos es el doble que la estimada entre quienes poseen un nivel educativo inferior en los dos años considerados. Cabe destacar que específicamente en los barrios marginales el nivel educativo es un factor que condiciona la participación económica de las personas en igual magnitud que el observado en la población que no reside en dichos territorios. No se comprueba así un efecto de interacción entre la educación formal y la localización residencial en barrios marginales. Esto significa que la mejora en el perfil educativo de la población de villas implicará una potenciación de la participación económica de su población con independencia de los demás factores que pueden estar

condicionando dicha participación, incluso en un sentido negativo, como el descrito en el caso de las mujeres.

En síntesis, de los distintos atributos sociodemográficos examinados, el que presenta una influencia más pronunciada en la determinación de la participación económica de la población en barrios marginales en comparación con el resto de la población de la ciudad es el sexo. La menor participación económica de las mujeres podría atribuirse a los modos de reproducción doméstica de los hogares en barrios marginales, en un contexto de ausencia de soportes institucionales para las tareas de cuidados familiares, lo que, a su vez, podría estar relacionado con patrones tradicionales en la definición de los roles según el sexo.

**Gráfico 3.3: Probabilidades estimadas (odds ratios) a partir de un modelo de regresión logística binomial de participar del mercado laboral. Ciudad de Buenos Aires, 2004 y 2011**



1. Excluye población en villas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2004 y 2011).

### 3. Marginalidad ocupacional de la población residente en villas

Si bien de acuerdo a los resultados hallados, la participación económica no es un aspecto de las condiciones sociales de vida que se encuentre afectado por el hecho de vivir en barrios de la Ciudad caracterizados por su marginalidad residencial, resta aún conocer si la calidad de la inserción laboral de la población se halla condicionada por la localización residencial de las personas. Para evaluar esto se procede a analizar en esta sección una serie de

resultados estadísticos relativos a la inserción marginal de la población activa en el mercado de trabajo.<sup>3</sup>

El análisis de la participación marginal en el mercado de trabajo muestra que en los barrios informales alcanza a casi la tercera parte (31%) de la población económicamente activa en 2011. Si bien dicho valor es 2,5 veces superior al observado en el resto de la Ciudad (12%), dando cuenta de la pronunciación de las disparidades socio-territoriales existentes en la situación laboral de las personas, tampoco se corresponde con imágenes en las cuales los barrios marginales se caracterizan por la generalización de las inserciones marginales de sus pobladores en el sistema económico (Gráfico 3.4 y 3.5 y Cuadro A 3.3. en el “Anexo estadístico”).

Una consideración de no menor importancia es la que surge al analizar la evolución de la marginalidad laboral en estos barrios durante el período estudiado. Puede verse que en el año 2004 el porcentaje de activos residentes en villas que se encontraban en situaciones socio-ocupacionales de marginalidad ascendía entonces a 44%, lo que muestra una reducción de 13 puntos porcentuales a lo largo del período referido.

Si se tiene en cuenta que las situaciones de marginalidad ocupacional en el resto de la Ciudad pasaron de 16 a 12% de la población económicamente activa durante esos mismos años, se concluye que las villas no han estado al margen de las mejoras en la calidad de la inserción laboral observadas en un período de recuperación económica y de creación de empleo. Por el contrario, comparado

3. La inserción marginal en el mercado de trabajo incluye a los trabajadores del servicio doméstico, a los trabajadores por cuenta propia no calificados y a los asalariados no calificados en empleos asistidos o en actividades de subsistencia. Comprende también a los que se encuentran en situación de desempleo abierto (véase el “Anexo metodológico” en este mismo capítulo).

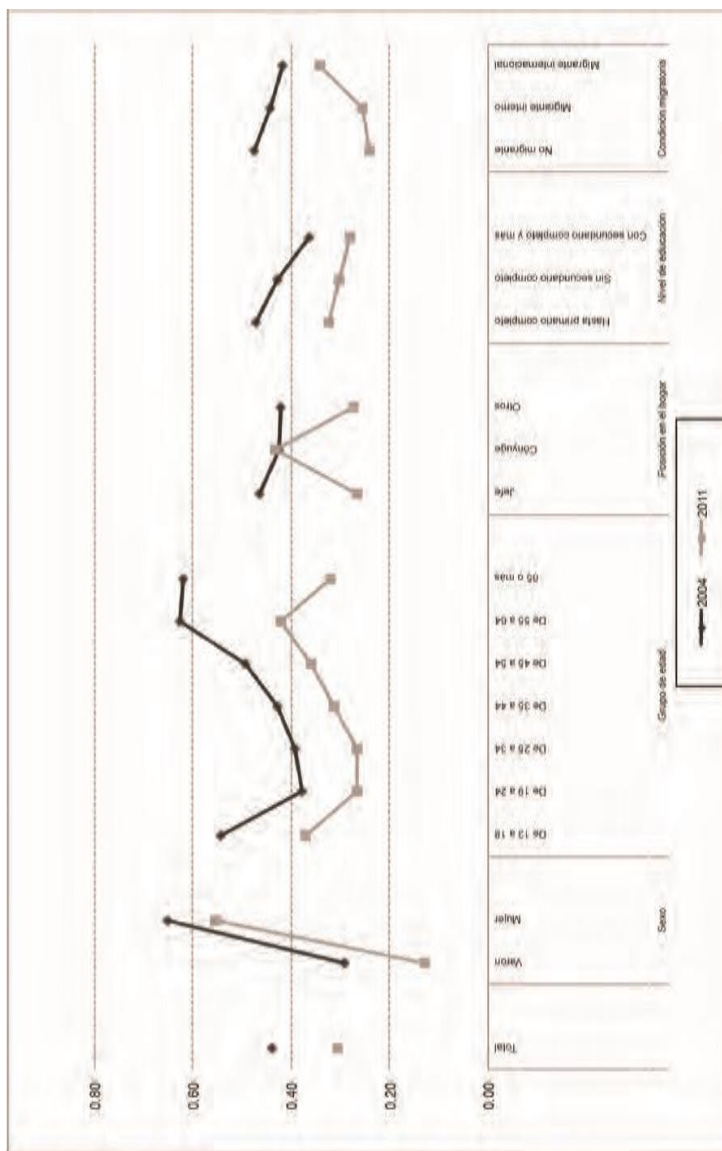
con lo ocurrido en la Ciudad formal, la reducción de las formas de inserción ocupacional más desventajosas ha sido más intensa en los barrios precarios. No obstante ello, debe indicarse que las brechas socio-territoriales no se han modificado sustantivamente durante el período de estudio, puesto que ya en el año 2004 la probabilidad de encontrarse en situación de marginalidad ocupacional en las villas duplicaba cómodamente la observada en el resto de la Ciudad.

El análisis de la evolución de la marginalidad ocupacional en el período de referencia, así como de las brechas socio-territoriales, puede ser ahondado a través de la desagregación de las características sociodemográficas. En tal sentido puede observarse que la evolución descendente registrada se dio en las distintas categorías sociodemográficas analizadas. En términos generales estas variaciones cobraron mayor intensidad entre los varones, los adultos mayores, los jefes de hogar, los menos educados y los no migrantes. En cambio, las categorías en las cuales la disminución de la incidencia de las inserciones marginales se dio en menor medida fueron las de las mujeres, los jóvenes, los cónyuges, los más educados y los migrantes limítrofes.

Por su parte, desde el punto de vista de las disparidades territoriales, los resultados obtenidos en el año 2011 muestran que las brechas más significativas en relación con la calidad de inserción socio-ocupacional se observan en las mujeres, las edades centrales, los jefes de hogar, los que cuentan con estudios secundarios completos y los no migrantes. Comparado con el año 2004, una de las categorías en las cuales las brechas se reducen en mayor medida es la conformada por las personas de 64 años y más, lo que podría estar dando cuenta de los avances en la inclusión previsional observada a partir de la implementación de las políticas de seguridad social aplicadas desde el año 2006.

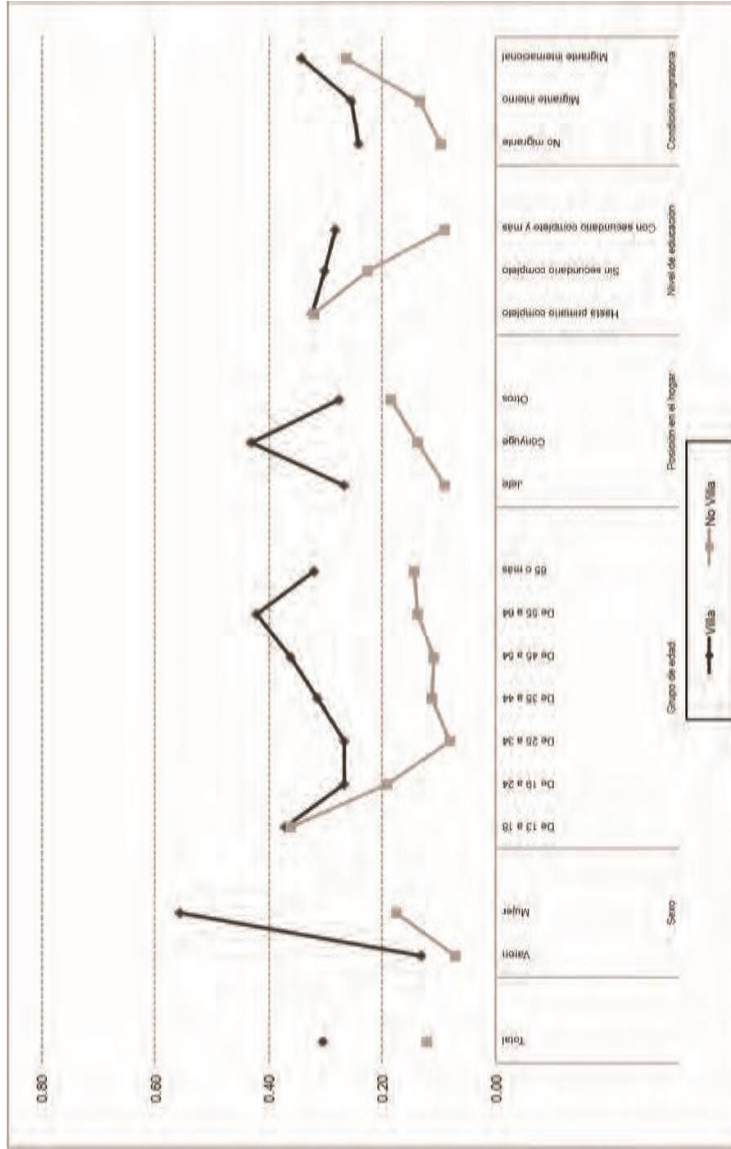
Entre las categorías en las cuales las disparidades socio-territoriales en relación con la incidencia de la marginalidad ocupacional son menores al promedio se encuentran los varones, los jóvenes, los miembros del hogar sin responsabilidades familiares, los menos educados y los migrantes. Una interpretación admisible sería que con independencia del lugar de residencia el no contar con el nivel de educación secundario es un factor altamente correlacionado a la marginalidad laboral. En el caso de los jóvenes se advierten las dificultades que ellos exhiben para lograr inserciones laborales de calidad más allá de su localización socio-territorial; algo similar cabría plantear para los miembros sin responsabilidades familiares, en su

**Gráfico 3.4: Tasas de marginalidad ocupacional según características sociodemográficas seleccionadas. Villas de la Ciudad de Buenos Aires, 2004 y 2011**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2004 y 2011).

**Gráfico 3.5: Tasas de marginalidad ocupacional según características sociodemográficas seleccionadas por lugar de residencia. Ciudad de Buenos Aires, 2011**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEYC, 2011).

mayor parte hijos o hijastros. En cambio, en los varones y migrantes la ausencia de brechas socio-territoriales pronunciadas estaría dando cuenta de las limitaciones con las que operaría en estas categorías la denominada discriminación domiciliaria en el ámbito del trabajo.

### ***3.1. La dimensión territorial como determinante de la marginalización ocupacional***

Un resultado a destacar es que a diferencia de lo encontrado en el análisis de la participación laboral en general, en el caso específico de la participación o inserción marginal en el mercado laboral la dimensión territorial adquiere capacidad de discriminación, lo que en otras palabras estaría dando cuenta de la operatividad de los denominados “efectos territorio”.

La aplicación de modelos de regresión logística binaria como el empleado en la sección anterior para los distintos años de estudio arroja resultados que son concluyentes respecto del incremento estadísticamente significativo de las probabilidades de inserción ocupacional en situaciones de marginalidad cuando se reside en una villa. Suponiendo que el sexo, la edad, la posición en el hogar, la condición migratoria y el nivel de educación de las personas económicamente activas es constante, el vivir en una villa implica una probabilidad de situación de marginalidad ocupacional 1,3 veces mayor de la estimada para quienes no viven en la Zona Sur de la Ciudad (Gráfico 3.6 y Cuadro A 3.4 en el “Anexo estadístico”).

Cabe aclarar que esta penalización en la calidad de la inserción en el mercado de trabajo no se restringe a la población en situación de marginalidad residencial, sino que también puede observarse en la población residente en la Zona Sur de la Ciudad. Los coeficientes obtenidos permiten constatar que en estos casos, y con independencia de las características sociodemográficas consideradas, la probabilidad de inserción ocupacional marginal es 1,2 veces superior a la de los residentes en la Zona Norte de la Ciudad, y en consecuencia solo levemente inferior a la estimada para los habitantes de villas.

Pese a ello, cabe indicar que del análisis sincrónico efectuado se desprende una disminución de la capacidad explicativa de la localización en villas como determinante de la marginalidad ocupacional en la Ciudad de Buenos Aires. En efecto, si se

consideran los resultados del modelo de regresión aplicado al año 2004 se comprueba que la probabilidad de inserción marginal en el mercado de trabajo es 2 veces superior respecto de los habitantes de la Zona Norte de la Ciudad en el caso de vivir en una villa o asentamiento, en tanto que es de 1,3 veces superior si se reside en los barrios formales de la Zona Sur. Esta evidencia hace posible sostener que no solo la situación ocupacional de los habitantes de barrios marginales no estuvo al margen de las mejoras generales registradas, sino que además las situaciones de marginalidad ocupacional tendieron a disminuir a un ritmo más acelerado que otros espacios de la ciudad. En consecuencia, se advierte una homogenización de las condiciones de acceso al mercado laboral entre los habitantes de los barrios informales y el conjunto de los barrios de la Zona Sur de la Ciudad.

Estos resultados pondrían en cuestión las hipótesis que plantean la ausencia de movilidad ocupacional ascendente en barrios marginales, o en un sentido más inmediato las limitaciones que supuestamente exhiben sus pobladores en comparación con los residentes en barrios formales para capturar las oportunidades de empleo e ingresos desplegadas en un contexto de expansión de las mismas.

En la interacción del ámbito de residencia con ciertos atributos sociodemográficos considerados en este análisis se producen efectos que tienden a potenciar la marginalización de los habitantes de las villas. Una manera de examinar ello es someter a comparación la capacidad predictiva que adquieren los atributos sociodemográficos seleccionados en la población residente en barrios marginales, por un lado, y la población residente en el resto de la Ciudad, por el otro.

Se comprueba así que la diferencia existente entre varones y mujeres en la probabilidad estimada de insertarse marginalmente en el mercado de trabajo se incrementa de manera significativa en las villas. Consecuentemente, las ya mayores probabilidades que exhiben las mujeres de emplearse en ocupaciones marginales se incrementan cuando se trata de mujeres residentes en villas, lo que da cuenta de la doble discriminación que experimentan en relación al acceso a oportunidades laborales de calidad.

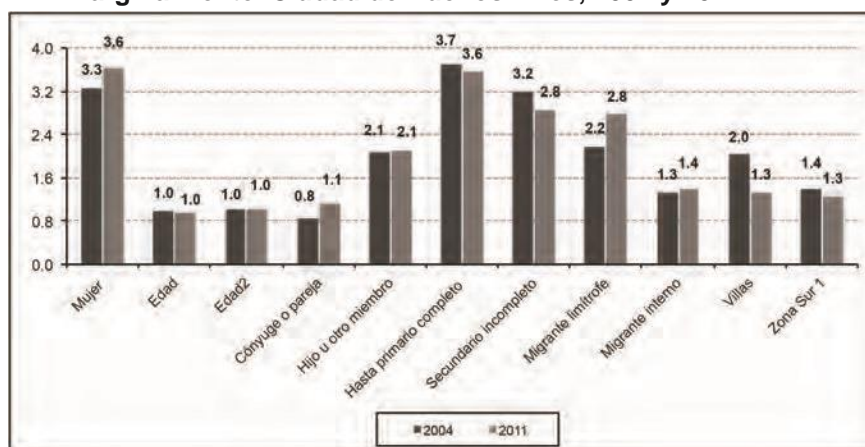
En el caso de los cónyuges y demás miembros del hogar, las estimaciones muestran que la discriminación que estas categorías exhiben en términos de mayor probabilidad de inserción marginal en el mercado laboral en la población de la Ciudad, se diluye en la población residente en barrios precarios. Esto estaría indicando que

la posición de jefatura en las villas no está en sí misma asociada a una inserción no marginal en la estructura ocupacional.

Una situación similar aunque con implicancias distintas se advierte cuando se examina el nivel educativo de las personas en cuanto condicionante de la calidad de inserción ocupacional. Los coeficientes de regresión calculados indican que el nivel de educación alcanzado por la población que no reside en villas es un determinante de la probabilidad estimada de insertarse en situación marginal; sin embargo, este efecto se atenúa considerablemente cuando se lo aprecia en los barrios marginales. Esta constatación es consistente con las hipótesis que postulan que en contextos de segregación residencial los hogares sufren de una devaluación de sus recursos, entre ellos los ligados a su empleabilidad como lo son las credenciales educativas.

Por último, cabe señalar que la condición migratoria es un atributo asociado estadísticamente a la inserción marginal en el empleo. De hecho, las probabilidades de las personas económicamente activas de encontrarse en situación de marginalidad ocupacional es 2 veces mayor en los migrantes internacionales en comparación con los no migrantes. En un sentido similar al indicado para el caso de las mujeres, en las villas esta discriminación se potencia llegando a ser 3 veces superior.

**Gráfico 3.6: Probabilidades estimadas (odds ratios) a partir de un modelo de regresión logística binominal de ocuparse marginalmente. Ciudad de Buenos Aires, 2004 y 2011**



1. Excluye población en villas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2004 y 2011).

#### **4. La estratificación socio-ocupacional de la fuerza de trabajo de las villas**

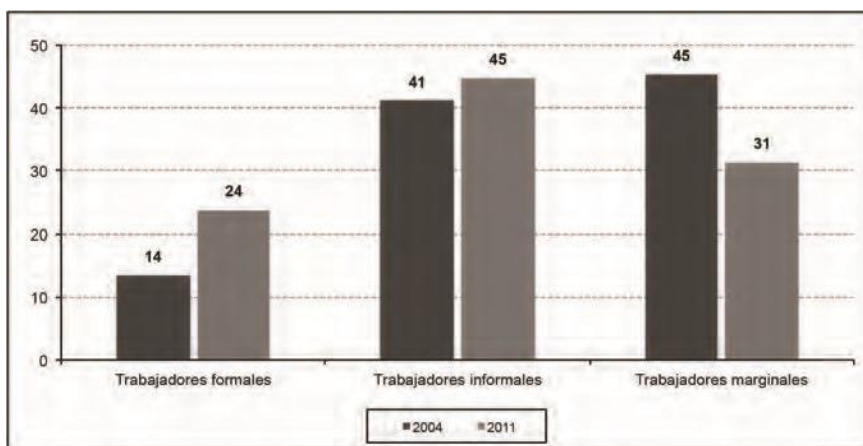
La clasificación de la mano de obra localizada en barrios marginales de la Ciudad de Buenos Aires en estratos socio-ocupacionales no solo da cuenta de la heterogeneidad de la inserción en el mercado de trabajo, sino que más ampliamente revela la mayor o menor diferenciación socioeconómica existente dentro de esos territorios. De acuerdo con los datos correspondientes al año 2011, el 24% de la población económicamente activa se encontraba clasificada en el segmento de inserción socio-ocupacional formal, mientras que el 45% lo hacía en el estrato de inserción informal, y el 31% restante en el segmento de marginalidad ocupacional (Gráfico 3.7).<sup>4</sup>

La desagregación de esta clasificación en agrupamientos ocupacionales más específicos muestra que entre las ocupaciones formales la amplia mayoría de las mismas se corresponde a posiciones asalariadas en condiciones de registración laboral en empresas de más de cinco trabajadores. Comparado con la estructura de ocupación de la Ciudad, resalta la ausencia en el estrato formal de ocupaciones profesionales, ya sea en el segmento autónomo o en el dependiente, así como el escaso peso relativo de la ocupación en el sector público. En cuanto a las posiciones ocupacionales informales en las que se insertan los trabajadores residentes en villas se observa que en la mitad de los casos se corresponden con puestos de trabajo asalariados en microempresas, en tanto que la porción restante se divide en partes iguales entre asalariados no registrados en empresas pequeñas y medianas y ocupaciones por cuenta propia de calificación técnica u operativa. Por su parte, el estrato de inserción ocupacional marginal se compone de tercios integrados por cuentapropistas no calificados, trabajadores del servicio doméstico y desocupados, con pesos relativos que duplican los encontrados en el resto de los barrios de la Ciudad (Cuadro A 3.5 en el “Anexo estadístico”).

Cuando se compara esta estructura de inserción ocupacional con la observada en 2004 se advierten cambios relevantes en los extremos de la estratificación socio-ocupacional acorde con la reducción de las posiciones ocupacionales marginalizadas indicada

4. Para un detalle sobre la clasificación de la condición de inserción socioocupacional utilizada en este capítulo véase el “Anexo metodológico”.

**Gráfico 3.7: Población económicamente activa por segmento socio-ocupacional. Villas de la Ciudad de Buenos Aires, 2004 y 2011**



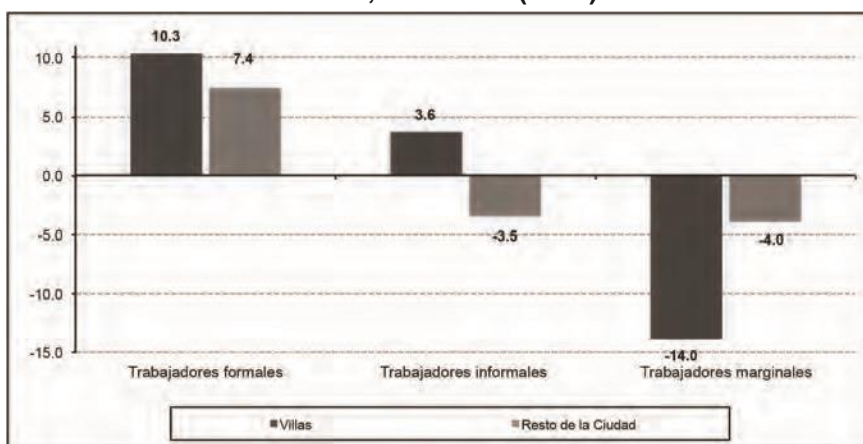
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2004 y 2011).

anteriormente. En efecto, mientras que en 2004 la mano de obra en villas en situación de marginalidad laboral era de 45%, en 2011 pasó a 31%. No obstante, es el incremento de la ocupación formal el rasgo más notorio de los cambios observados en el período de estudio, dado que el porcentaje de la población económicamente activa residente en barrios marginales con inserción en ocupaciones formales creció de 14 a 24%.

Como se advierte en el Gráfico 3.8, estas modificaciones siguieron el mismo patrón observado en el resto de los barrios de la Ciudad de Buenos Aires, aunque en este caso los cambios registrados fueron menos pronunciados. En términos relativos, fue por la intensidad de la reducción de las posiciones de marginalidad laboral en las villas que las discrepancias se hicieron más notorias. De hecho, mientras que la marginalidad laboral de la mano de obra en villas disminuyó 14 puntos porcentuales, esas mismas posiciones se redujeron solo 4 puntos porcentuales en el resto de la Ciudad. Si bien también el incremento de las ocupaciones formales fue más importante en las villas (10 puntos porcentuales contra 7 puntos porcentuales en el resto de la Ciudad), esa diferencia fue menor a la

observada en relación con la población económicamente marginalizada.

**Gráfico 3.8: Variación de la población económicamente activa por segmento socio-ocupacional según lugar de residencia. Ciudad de Buenos Aires, 2004-2011 (en %)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2004 y 2011).

Pese a esta evolución relativamente favorable, la calidad de la inserción de la mano de obra residente en barrios marginales sigue siendo notoriamente más desfavorable que la observada en el promedio del resto de los barrios de la Ciudad, en donde el 58% de la población activa se emplea en ocupaciones formales, y solo un 13% se halla en situación de marginalidad ocupacional.

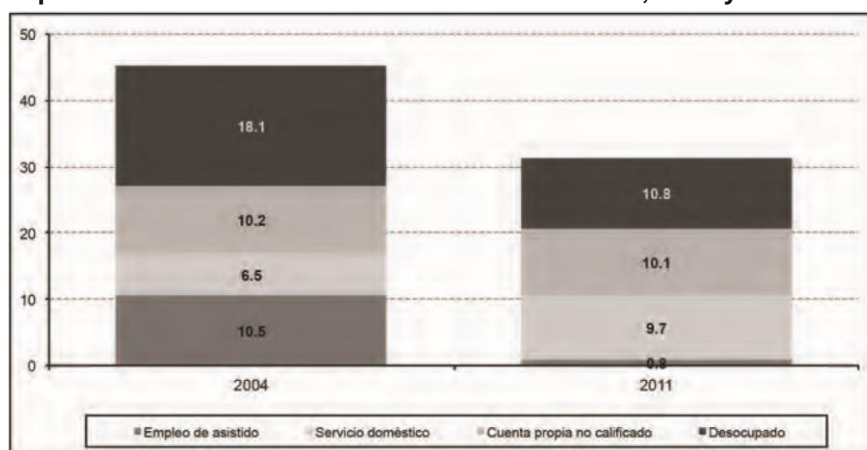
Visto con mayor detalle, se advierte que la disminución de las posiciones marginales entre la mano de obra de las villas se debió principalmente a la reducción de las situaciones de empleo asistido y de desempleo. En el Gráfico 3.9 se puede apreciar que en conjunto ambas situaciones implicaron una disminución de casi 15 puntos porcentuales, siendo especialmente importante el retroceso de las ocupaciones de subsistencia ligadas a empleos asistidos.

#### ***4.1. La inserción socio-ocupacional de la población económicamente activa residente en villas según sexo***

Las modalidades de inserción ocupacional de la población residente en villas muestran importantes variaciones cuando se

considera el sexo. Entre los varones el acceso a posiciones ocupacionales

**Gráfico 3.9: Población económicamente activa en el segmento socio-ocupacional marginal: participación relativa y distribución porcentual. Villas de la Ciudad de Buenos Aires, 2004 y 2011**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2004 y 2011).

formales alcanza proporciones que duplica a las observadas entre las mujeres (30% contra 15%, respectivamente). Por el contrario, entre las trabajadoras femeninas se advierte una clara preponderancia de las inserciones ocupacionales marginales que abarca a más de la mitad de las mismas (57% contra 13% en los varones) (Cuadro A 3.6 en el “Anexo estadístico”).

Esta sobrerrepresentación de las ocupaciones marginales en las mujeres de villas se explica principalmente por el peso que en ellas adquiere la ocupación en el servicio doméstico (23%), el cuentapropismo no calificado (17%) y el desempleo abierto (16%). En cambio, en el caso de los varones la mayor inserción laboral en el segmento formal se debe a la ocupación en condiciones de registración laboral en unidades económicas medianas y grandes en una proporción que más que duplica a la observada en las mujeres (26% contra 11%).

La ocupación de los varones en el estrato socio-ocupacional informal no marginal también es comparativamente mayor en los varones, que sobre todo en los distintos agrupamientos asalariados no registrados muestran una incidencia relativa muy superior a la observada en las mujeres: 39% contra 22%, respectivamente. Dicha

situación se pronuncia cuando se considera la inserción laboral en el segmento autónomo de este estrato socio-ocupacional: las posiciones por cuenta propia calificadas adquieren entre los varones un peso relativo que triplica al evidenciado en las mujeres (17% contra 5%).

El análisis de los cambios ocurridos respecto de 2004 muestra que durante el período se acentuaron las diferencias en las modalidades de inserción ocupacional por sexo. De hecho, fue la ocupación en empleos asalariados registrados en medianas y grandes empresas la inserción que se incrementó más entre los varones (12 puntos porcentuales), en tanto que fue la ocupación en el servicio doméstico la inserción que más creció entre las mujeres residentes en villas (8 puntos porcentuales).

Entre las inserciones que perdieron peso relativo cabe mencionar el empleo asistido y de subsistencia que disminuyó casi totalmente tanto entre la población activa masculina como femenina (7 y 13 puntos porcentuales, respectivamente). Si bien el desempleo disminuyó también en ambos grupos poblacionales, su reducción fue más marcada en los varones que exhibían ya en 2004 una menor incidencia de las situaciones de desocupación.

#### ***4.2. La inserción socio-ocupacional de la población económicamente activa residente en villas según el lugar de trabajo***

Un aspecto relevante de la inserción laboral de los trabajadores residentes en barrios marginales es el relativo al lugar de trabajo. La identificación de la localización espacial de los “lugares de trabajo” de la mano de obra residente en villas es un indicador del mercado de sus ocupaciones, lo que entre otras posibilidades nos facilita la comprensión de la demanda de estos trabajadores por parte de la estructura de producción y servicios de la Ciudad.

La Encuesta de Condiciones de Vida Familiares de la Universidad Católica Argentina aplicada en 7 villas del sur de la Ciudad de Buenos Aires en los años 2011 y 2012 identificó en el bloque de preguntas correspondientes a las características laborales de la población el lugar de trabajo del principal sostén económico del hogar. Ello permitió comprobar que casi la mitad de los trabajadores (43%) relevados desarrolla su ocupación en el mismo barrio donde reside. La ocupación en los propios barrios pone de

relieve la importancia que adquiere en la inserción laboral de la mano de obra de las villas estudiadas la existencia de un proto-mercado de trabajo comunal. Éste es un hallazgo que se encuentra en sintonía con los resultados de otros estudios llevados a cabo en barrios informales, tanto en la Argentina como en otros países de la región (Abramo, 2003; Cravino, 2006; Suárez, 2006).

Cuando se considera el lugar de trabajo del principal sostén económico del hogar según la modalidad de la inserción laboral, se advierte que en el caso de los trabajadores en ocupaciones informales y marginales la mitad de los mismos desarrollan sus actividades en el propio barrio en el que viven. En el caso de los cuentapropistas con cierta calificación, como en el de los no calificados y aquellos que se encuentran en situación de empleo asistido o de subsistencia, más de dos terceras partes desarrollan su ocupación en el barrio de residencia. A la inversa, solo el 15% de los trabajadores formales que son el principal sostén económico del hogar se insertan ocupacionalmente en el mismo barrio donde residen. En otras palabras, el acceso a las posiciones ocupacionales formales tiende a lograrse fuera del contexto inmediato de residencia (Gráfico 3.10).

Entre los varones identificados como principal sostén económico del hogar, el porcentaje que lleva adelante su ocupación en el barrio en el cual vive es menor que para el promedio (37 contra 43%, respectivamente), pero comparativamente inferior (15 puntos porcentuales) al observado en las mujeres. En la mitad de los casos, las trabajadoras femeninas que son el principal sostén económico del hogar se insertan ocupacionalmente en actividades desarrolladas dentro del propio barrio en el cual residen (52%).

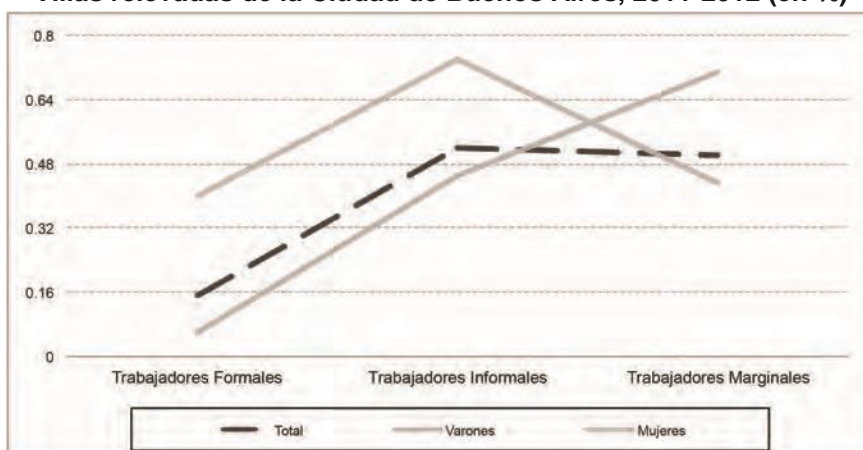
Cabe indicar que mientras que en los varones la incidencia de la inserción laboral en el barrio de residencia se incrementa conforme se pasa de situaciones de formalidad ocupacional a marginalidad laboral, en las mujeres esa incidencia se hace más notoria en las modalidades de inserción informal no marginal. Esta discrepancia radica en el hecho de que en las trabajadoras femeninas la inserción marginal se debe sobre todo a las actividades de servicio doméstico, generalmente demandadas por hogares particulares ubicados en posiciones medias y medias altas de la estratificación social y que residen fuera de los barrios de alta concentración de pobreza.

De manera complementaria, resulta de interés analizar los perfiles de inserción socio-laboral que asumen los trabajadores de

barrios marginales en función de la localización de su ocupación. Así,

**Gráfico 3.10: Principal sostén del hogar que trabaja en el mismo barrio donde reside por segmento socio-ocupacional.**

**Villas relevadas de la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012 (en %)**



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

cuando se considera a la mano de obra que trabaja fuera del barrio de residencia –medida a partir de la información del principal sostén económico del hogar– se advierte que una tercera parte lo hace en ocupaciones formales. En efecto, el 26% de los trabajadores con ocupación fuera del barrio de residencia se inserta como asalariado registrado en empresas del sector formal. Para las dos terceras partes que se ocupan, en cambio, en posiciones informales y marginales, las modalidades de inserción más frecuentes son las asalariadas en sus distintas modalidades (20%), las por cuenta propia calificadas (22%) y el servicio doméstico (18%) (Gráfico 3.11).

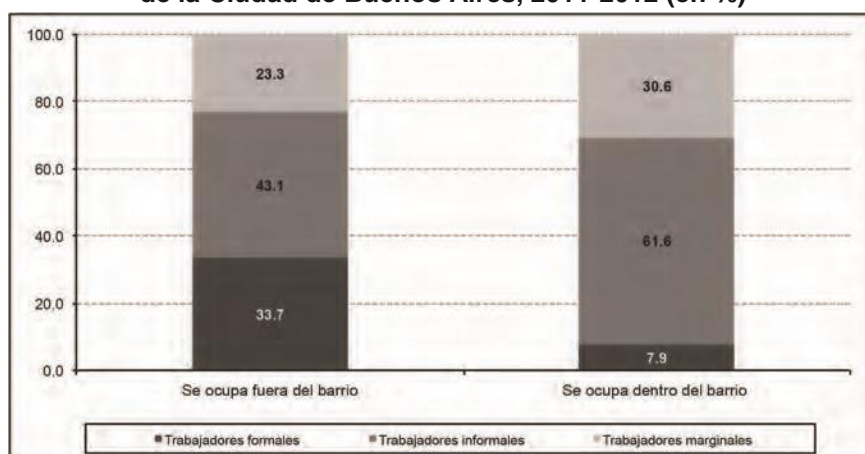
Por su parte, el perfil de inserción socio-ocupacional de la mano de obra que se inserta dentro del barrio en el que habita se caracteriza por la escasa presencia de inserciones en el estrato formal (8%), lo que hace posible constatar las marcadas diferencias respecto de la porción de la fuerza de trabajo que obtiene su ocupación fuera del propio barrio de residencia. Estos trabajadores se desempeñan en partes relativamente equivalentes en empleos asalariados del sector público y privado. En concordancia con un perfil de inserción

ocupacional de menor calidad, entre los trabajadores que se ocupan en el barrio de residencia se observa una mayor proporción de los insertos en actividades laborales marginales, que constituyen un tercio de los ocupados dentro del barrio. Más específicamente, es de destacar que la mitad de los ocupados en el mismo barrio en el que residen se desempeña como cuenta propia calificado (52%), en tanto que casi una quinta parte adicional (17%) se inserta como cuenta propia no calificado, dando cuenta de la preponderancia de las inserciones por cuenta propia en las actividades laborales llevadas a cabo en estos barrios.

El análisis de la localización de las ocupaciones de la mano de obra residente en barrios marginales permite entonces establecer la existencia de una relación entre el lugar de trabajo y la categoría ocupacional del puesto desempeñado: mientras que la mayoría de los trabajadores en relación asalariada, tanto formales como informales, obtiene su empleo fuera de las villas, más de dos tercios de los trabajadores por cuenta propia se desempeña dentro del propio barrio donde reside en actividades informales y marginales.

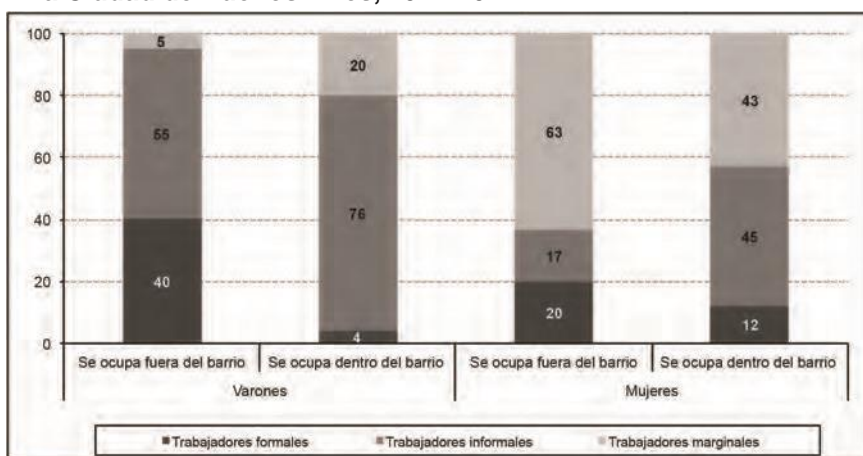
Cuando se examina el perfil de la inserción socio-ocupacional según la ubicación del trabajo del principal sostén económico del hogar teniendo en cuenta el sexo, se aprecian diferencias importan-

**Gráfico 3.11: Principal sostén del hogar por lugar de trabajo según segmento socio-ocupacional. Villas relevadas de la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012 (en %)**



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

**Gráfico 3.12: Principal sostén del hogar por sexo y lugar de trabajo según segmento socio-ocupacional. Villas relevadas de la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012**



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

tes. En el caso de los varones cuya ocupación se realiza fuera del barrio de residencia se observa que la inserción ocupacional en posiciones formales duplica la observada en las mujeres que también se desempeñan laboralmente fuera del barrio en el que viven (40% contra 20%). En su mayoría se trata de asalariados dependientes de empresas medianas y grandes (Gráfico 3.12).

Esta disparidad es en gran medida el resultado del peso que tiene la inserción en el servicio doméstico en las mujeres y del hecho de que se trata de una actividad que se desarrolla mayoritariamente en barrios de sectores medios y medios altos. Se aprecia en tal sentido que el 63% de las mujeres que trabajan fuera del barrio donde residen lo hacen en ocupaciones marginalizadas, correspondiendo en su gran mayoría a trabajadoras del servicio doméstico: 55% de las mujeres que trabajan fuera del barrio de residencia.

Si se compara en cambio la composición de las inserciones laborales de los trabajadores que se ocupan en el mismo barrio donde habitan, se comprueba que en el caso de los varones son mayoritarias las inserciones informales (76%), especialmente las ligadas a las

actividades por cuenta propia con cierta calificación (68%). En cambio, entre las mujeres se advierte una situación más repartida entre las modalidades informales (45%) y marginales (43%). De hecho, un rasgo fundamental de estas inserciones ocupacionales es la marcada presencia de las ocupaciones marginales que duplican a las que muestran sus pares varones: 43% contra 20%, respectivamente.

## 5. Conclusiones

Una primera lectura de los indicadores laborales de los residentes en villas de emergencia sugiere que la participación en el mercado de trabajo se encuentra reducida debido a las condiciones de segregación residencial que experimentan estas poblaciones. Sin embargo, los resultados de los análisis efectuados descartan esta hipótesis, rechazando con ello las interpretaciones que postulan la incidencia de las situaciones de inactividad crónica y de desaliento laboral en espacios urbanos de alta concentración de pobreza. Una situación distinta se comprueba al evaluar la calidad de la inserción ocupacional de la mano de obra de estos territorios. En este aspecto las disparidades respecto de la población no marginada residencialmente son significativas, lo que hace posible establecer que la dimensión espacial es relevante cuando se considera el acceso de las personas a oportunidades laborales de calidad. Los resultados de los modelos estadísticos aplicados son consistentes e indican que con independencia de características demográficas y socio-educativas, la residencia en territorios segregados es un claro factor condicionante de inserciones marginales en el mercado laboral.

La mayor probabilidad de la población de las villas de ocuparse en actividades económicas informales, e incluso marginales, no implica por ello homogeneidad en sus modos de integración a la estructura social del trabajo. Por el contrario, es posible reconocer la existencia de grados de diferenciación socio-ocupacional indicativos de la diferenciación socioeconómica más general que existe en los barrios estudiados. En tal sentido, el análisis de las inserciones ocupacionales nos lleva a identificar tres modos de inserción principales derivados de la calidad de los empleos y su grado de integración con la estructura económica. Un primer modo, aunque minoritario en cuanto a su representación en la mano de obra de las villas, es el conformado por las inserciones de calidad en el sector

formal de la economía de la Ciudad. Se trata en estos casos de trabajadores integrados desde el punto de vista económico y laboral. Un segundo modo de inserción es el constituido por las ocupaciones informales que son demandadas por la estructura económica de la Ciudad, ya sea en relaciones asalariadas como por cuenta propia. La construcción y el servicio doméstico son las dos actividades que caracterizan las inserciones de este segundo modo que reúne a casi la mitad de los trabajadores de las villas. Finalmente, un tercer modo de inserción laboral, tan importante como el segundo en cuanto a su peso relativo en la mano de obra de las villas, es el que agrupa a las ocupaciones informales que se desarrollan dentro de los propios barrios marginales, y que da cuenta de una suerte de economía local destinada a proveer bienes y servicios a los habitantes. Conforman desde el punto de vista de la integración social el segmento poblacional en el cual las condiciones de marginación económica y residencial operan con mayor intensidad.

## ANEXO METODOLÓGICO Clasificación de la condición de inserción socio-ocupacional

El análisis de la estratificación socio-ocupacional de la fuerza de trabajo de las villas que se realiza en este capítulo es tributario de una manera de concebir la estratificación social que otorga centralidad a la posición de los individuos en la estructura económica y en sus segmentos de formalidad. Con el propósito de lograr una adecuada especificación de la condición de inserción laboral de la población económicamente activa se privilegió un criterio de clasificación en 4 estratos, los que, a su vez, se desagregan en 13 agrupamientos socio-ocupacionales.

Estrato de inserción socio-ocupacional		Descripción	Agrupamientos socio-ocupacionales
I. Inserción socioocupacional formal	I.A. Profesionales y propietarios de empresas	Comprende a directores de empresas, profesionales en función específica y propietarios de medianas y grandes empresas.	1. Patrón o empleador de mediana y gran empresa 2. Asalariado profesional 3. Cuenta propia profesional
	I.B. Trabajadores formales	Comprende a los asalariados no profesionales registrados del sector público y privado en medianas y grandes empresas.	4. Asalariado registrado en mediana o gran empresa 5. Asalariado registrado en el sector público
II. Inserción socioocupacional informal	II.A. Trabajadores informales	Comprende a asalariados que se insertan en unidades económicas pequeñas aunque en condiciones de registración laboral, así como a asalariados que se desempeñan en unidades económicas pequeñas, medianas o grandes en condiciones de precariedad desde el punto de vista de su registración laboral. En su segmento autónomo incluye a los cuenta propias que desarrollan una actividad de complejidad mediana.	6. Asalariado registrado en pequeña empresa 7. Asalariado no registrado en pequeña empresa 8. Asalariado no registrado en mediana o gran empresa 9. Cuenta propia técnico u operativo
	II. B. Trabajadores marginales	Comprende al personal de servicio doméstico que se desempeña en hogares particulares, cualquiera sea la categoría ocupacional declarada, así como a los	10. Trabajador de servicio doméstico 11. Cuenta propia no calificado

		trabajadores autónomos no calificados, y a los asalariados no calificados en actividades de subsistencia. Se incluye también a los que se encuentran en situación de desempleo abierto.	12. Empleo asistido o de subsistencia
			13. Desocupado

Fuente: elaboración propia sobre la base de Lépure y Salvia (2008), OIT (2002 y 2012), Portes y Hoffman (2003), Torrado (1994).

## ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro A.3.1: Tasas de actividad por características socio-demográficas seleccionadas según lugar de residencia. Ciudad de Buenos Aires 2004 y 2011

	Villas			Resto de la Ciudad		
	2004	2011	Diferencia	2004	2011	Diferencia
<b>Total</b>	56.3	54.7	-1.6	61.9	62.2	0.3
<b>Sexo</b>						
Varón	66.5	65.7	-0.8	71.9	70.2	-1.7
Mujer	46.2	44.2	-2.0	54.7	55.4	0.8
<b>Grupo de edad</b>						
De 13 a 18	21.7	19.2	-2.6	13.4	5.4	-8.0
De 19 a 24	71.9	64.0	-7.9	67.2	65.6	-1.6
De 25 a 34	76.9	78.4	1.5	89.4	91.6	2.3
De 35 a 44	81.5	79.1	-2.4	90.2	90.7	0.5
De 45 a 54	83.5	73.4	-10.1	85.5	88.0	2.4
De 55 a 64 o más	53.6	62.2	8.6	74.1	73.1	-1.0
o más	27.9	28.9	1.0	20.8	23.0	2.2
<b>Posición en el hogar</b>						
Jefe	77.0	82.3	5.3	73.2	73.4	0.2
Cónyuge	68.1	56.5	-11.6	59.2	62.3	3.1
Otros	38.6	36.2	-2.4	49.3	45.3	-4.0
<b>Nivel de educación</b>						
Hasta primario completo	55.0	49.5	-5.5	34.9	31.5	-3.4
Sin secundario completo	51.6	49.4	-2.2	47.2	39.9	-7.2
Con secundario completo y más	76.9	77.0	0.1	74.7	74.6	0.0
<b>Condición migratoria</b>						
No migrante	36.6	40.2	3.6	60.7	60.2	-0.6
Migrante interno	65.4	59.2	-6.1	63.3	64.7	1.4
Migrante internacional	66.6	63.2	-3.4	59.3	61.4	2.1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Anual de Hogares (DGEyC, 2004 y 2011).

**Cuadro A.3.2: Probabilidades estimadas (odd ratios) a partir de un modelo de regresión logística binomial de participar del mercado laboral. Ciudad de Buenos Aires, 2004 y 2011**

	Modelo 1: Ciudad de Buenos Aires		Modelo 2: Villas		Modelo 3: Resto de la Ciudad	
	2004	2011	2004	2011	2004	2011
Mujer (vs. Varón)	0.405	** 0.426	** 0.222	** 0.303	** 0.437	** 0.454
Edad	1.496	** 1.464	** 1.582	** 1.496	** 1.505	** 1.468
Edad2	0.995	** 0.996	** 0.994	** 0.995	** 0.995	** 0.996
Jefe						
Cónyuge o pareja (vs. Jefe)	0.295	** 0.299	** 0.650	* 0.260	** 0.268	** 0.302
Hijo u otro miembro (vs. Jefe)	0.605	** 0.421	** 1.250	- 0.540	** 0.575	** 0.423
Secundaria completa o más						
Hasta primario completo (vs. Secundario completo)	0.545	** 0.419	** 0.619	* 0.505	** 0.615	** 0.462
Secundario incompleto (vs. Secundario completo)	0.537	** 0.425	** 0.681	- 0.531	** 0.533	** 0.413
No Migrante						
Migrante limitrofe (vs. No migrante)	1.275	** 1.087	- 1.406	* 0.771	- 1.204	** 1.131
Migrante interno (vs. No migrante)	1.137	** 1.026	- 1.454	- 0.719	- 1.041	- 1.021
Resto de la ciudad Centro y Norte						
Villa y asentamiento (vs. Resto de la Ciudad Norte)	0.877	- 0.977	- ///	///	///	///
Resto de la Ciudad Sur (vs. Resto de la Ciudad Norte)	0.950	- 0.980	- ///	///	///	///
Constante	0.008	** 0.014	** 0.002	** 0.012	** 0.007	** 0.012

Nota: \* La razón de probabilidad es estadísticamente significativa, según un nivel de significación del 10%

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

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Anual de Hogares (DGEyC, 2004 y 2011).

**Cuadro A.3.3: Tasas de marginalidad ocupacional por características socio-demográficas seleccionadas según lugar de residencia. Ciudad de Buenos Aires 2004 y 2011**

	Villas			Resto de la Ciudad		
	2004	2011	Diferencia	2004	2011	Diferencia
<b>Total</b>	43.9	30.6	-13.4	16.3	12.1	-4.2
<b>Sexo</b>						
Varón	29.2	13.0	-16.2	9.4	7.0	-2.5
Mujer	65.0	55.5	-9.6	21.6	17.6	-4.0
<b>Grupo de edad</b>						
De 13 a 18	54.5	37.0	-17.5	33.6	36.1	2.6
De 19 a 24	37.8	26.5	-11.3	20.2	19.1	-1.1
De 25 a 34	39.1	26.7	-12.4	11.5	8.2	-3.3
De 35 a 44	42.7	31.3	-11.4	13.8	11.1	-2.7
De 45 a 54	49.1	36.1	-13.1	15.3	10.8	-4.5
De 55 a 64 o más	62.8	42.0	-20.8	16.5	13.8	-2.7
o más	62.0	31.9	-30.1	19.8	14.3	-5.6
<b>Posición en el hogar</b>						
Jefe	46.3	26.5	-19.8	11.7	8.9	-2.8
Cónyuge	42.5	43.0	0.5	15.0	13.8	-1.3
Otros	42.1	27.5	-14.6	23.3	18.3	-5.0
<b>Nivel de educación</b>						
Hasta primario completo	47.3	32.3	-14.9	34.5	32.1	-2.4
Sin secundario completo	43.0	30.2	-12.8	28.2	22.5	-5.7
Con secundario completo y más	36.2	28.2	-8.0	10.5	8.9	-1.7
<b>Condición migratoria</b>						
No migrante	47.3	24.0	-23.4	12.5	9.6	-2.8
Migrante interno	44.1	25.4	-18.7	19.4	13.6	-5.8
Migrante internacional	41.8	34.2	7.6	29.1	26.5	-2.6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Anual de Hogares (DGEyC, 2004 y 2011).

**Cuadro A.3.4: Probabilidades estimadas (odd ratios) a partir de un modelo de regresión logística binomial de ocuparse marginalmente. Ciudad de Buenos Aires, 2004 y 2011**

	Modelo 1: Ciudad de Buenos Aires			Modelo 2: Villas			Modelo 3: Resto de la Ciudad					
	2004	2011		2004	2011		2004	2011				
Mujer (vs. Varón)	3.263	**	3.638	**	5.162	**	8.603	**	3.018	**	3.225	**
Edad	0.988	-	0.951	**	0.918	*	0.977	-	0.996	-	0.950	**
Edad2	1.000	*	1.001	**	1.001	**	1.000	-	1.000	-	1.001	**
Jefe												
Cónyuge o pareja (vs. Jefe)	0.844	**	1.133	*	0.683	-	1.241	-	0.878	*	1.151	*
Hijo u otro miembro (vs. Jefe)	2.074	**	2.088	**	0.871	-	1.095	-	2.369	**	2.416	**
Secundaria completa o más												
Hasta primario completo (vs. Secundario completo)	3.686	**	3.561	**	1.322	-	1.186	-	3.801	**	4.292	**
Secundario incompleto (vs. Secundario completo)	3.196	**	2.844	**	1.252	-	1.330	-	3.433	**	3.193	**
No Migrante												
Migrante limitrofe (vs. No migrante)	2.180	**	2.772	**	0.654	*	1.920	**	2.355	**	2.732	**
Migrante interno (vs. No migrante)	1.329	**	1.378	**	0.673	-	1.186	-	1.357	**	1.286	**
Resto de la ciudad Centro y Norte												
Villa y asentamiento (vs. Resto de la Ciudad Norte)	2.017	**	1.325	**	///	///	///	///	///	///	///	///
Resto de la Ciudad Sur (vs. Resto de la Ciudad Norte)	1.380	**	1.252	**	///	///	///	///	///	///	///	///
Constante	0.050	**	0.071	**	1.519	-	0.094	**	0.040	**	0.072	**

Nota: \* La razón de probabilidad es estadísticamente significativa, según un nivel de significación del 10%

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

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Anual de Hogares (DGEYC, 2004 y 2011).

**Cuadro A.3.5: Población económicamente activa por segmento socio-ocupacional según lugar de residencia.  
Ciudad de Buenos Aires, 2004 y 2011**

	Villas			Resto de la Ciudad		
	2004	2011	Diferencia	2004	2011	Diferencia
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>-</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>-</b>
<b>Trabajadores formales</b>						
Asalariado profesional	0.0	1.1	1.1	11.2	15.7	4.5
Cuenta propia profesional	0.3	0.2	0.0	3.8	4.4	0.6
Patrón o empleador	0.4	0.7	0.3	5.3	4.3	-0.9
Asalariado registrado en empresa mediana o grande	10.3	19.5	9.2	23.5	25.9	2.4
Asalariado registrado en el sector público	2.8	2.5	-0.3	9.4	9.7	0.3
<b>Trabajadores informales</b>						
Asalariado registrado en microempresa	2.4	4.3	1.9	6.5	7.7	1.1
Asalariado no registrado en microempresa	13.0	15.3	2.3	6.0	5.0	-1.0
Asalariado no registrado en empresa mediana o grande	14.6	12.3	-2.3	6.0	4.1	-1.9
Cuenta propia técnico u operativo	11.0	12.6	1.6	11.0	9.8	-1.3
<b>Trabajadores marginales</b>						
Servicio doméstico	6.5	9.7	3.3	4.4	4.4	0.0
Cuenta propia no calificado	10.2	10.1	-0.1	3.8	2.7	-1.1
Empleo de subsistencia o asistido	10.5	0.8	-9.7	1.0	0.6	-0.4
Desocupado	18.1	10.8	-7.3	7.7	5.2	-2.5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Anual de Hogares (DGEyC, 2004 y 2011).

**Cuadro A.3.6: Población económicamente activa por segmento socio-ocupacional según sexo.  
Villas de la Ciudad de Buenos Aires, 2004 y 2011**

	Varones			Mujeres		
	2004	2011	Diferencia	2004	2011	Diferencia
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>-</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>-</b>
<b>Trabajadores formales</b>						
Asalariado profesional	0.0	1.2	1.2	0.0	1.0	1.0
Cuenta propia profesional	0.5	0.4	-0.1	0.0	0.0	0.0
Patrón o empleador	0.0	0.9	0.9	0.0	0.7	0.7
Asalariado registrado en empresa mediana o grande	13.5	25.6	12.0	5.7	11.3	5.6
Asalariado registrado en el sector público	2.3	2.7	0.4	3.7	2.6	-1.1
<b>Trabajadores informales</b>						
Asalariado registrado en microempresa	2.7	4.6	2.0	2.0	3.6	1.7
Asalariado no registrado en microempresa	16.8	19.0	2.3	7.7	9.7	2.0
Asalariado no registrado en empresa mediana o grande	18.2	15.1	-3.1	9.4	8.2	-1.2
Cuenta propia técnico u operativo	15.3	17.2	1.9	4.8	5.8	1.0
<b>Trabajadores marginales</b>						
Servicio doméstico	0.0	0.2	0.2	15.7	23.2	7.6
Cuenta propia no calificado	7.0	5.5	-1.5	14.7	16.6	1.9
Empleo de subsistencia o asistido	7.8	0.7	-7.1	14.4	1.0	-13.4
Desocupado	15.6	7.1	-8.5	21.6	16.1	-5.6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Anual de Hogares (DGEyC, 2004 y 2011).

## Bibliografía

- Abramo, P. (2003), "Teoria econômica da favela. Quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal", en Abramo, P., *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*, Río de Janeiro, Sette Letras.
- Arim, R. (2008), "Crisis económica, segregación residencial y exclusión social: el caso de Montevideo", 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, pp. 71-96.
- Borja, J. y Castells, M. (1998), *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus.
- Castells, M. (1997), *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001), Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre asentamientos humanos: versión actualizada (LC/G.2143). Santiago de Chile. Recuperado de: <http://www.cepal.org/pobrezaurbana/docs/minurvi/IXForo/Plandeaccionregionalversionactualizada.pdf>
- CEPAL/CELADE. (2002), Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas. Síntesis y conclusiones (LC/G.2170). Santiago de Chile. Recuperado de: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/9640/DGE2170-SES29-16.pdf>
- CEPAL/HABITAT (2001), El espacio regional: hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe (LC/G.2116). Santiago de Chile. Recuperado de: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/11496/lcg2116e.pdf>
- Cravino, M. C. (2006), *Las villas de la ciudad: mercado e informalidad urbana*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- DESAL (Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina) (1969), *Marginalidad en América Latina: Un ensayo de diagnóstico*, Barcelona, Herder.
- Dureau, F. et al. (coords.) (2002), *Metrópolis en movimiento. Una comparación internacional*, Bogotá, Alfaomega.

- Galster, G. y Killen, S. (1995), "The Geography of Metropolitan Opportunity: A Reconnaissance and Conceptual Framework", en *Housing Policy Debate*, n° 6, vol. 1, pp. 7-43.
- Groisman, F., Devicienti, F. y Poggi, A. (2010), "Informality and poverty: Are these processes dynamically interrelated? Evidence from Argentina", en *Research on Economic Inequality*, n° 18, pp. 79-106.
- Groisman, F. y Suárez, A. L. (2010), "Segregación residencial e inserción laboral en el Conurbano Bonaerense", *Población de Buenos Aires, Revista semestral de datos y estudios demográficos*, n° 11, pp. 9-30.
- Jargowsky, P. (1996), "Take the money and run: economic segregation in U.S. metropolitan areas", en *American Sociological Review*, n° 61, vol. 6, pp. 984-998.
- Kaztman, R. (1999), "El vecindario también importa", en Kaztman, R. (ed.), *Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo, PNUD/CEPAL, pp. 263-307.
- (2001), "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", en *Revista de la CEPAL*, n° 75, pp. 171-189.
- (2008), "Segmentaciones y segregaciones en grandes ciudades de América Latina: posibles impactos sobre la relación entre equidad e innovación productiva" Background Paper preparado para PNUD/Argentina.
- (2010), "La dimensión espacial de la cohesión social en América Latina", en *Cohesión Social en América Latina. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*, Santiago de Chile, CEPAL/NU, pp. 39-84.
- Kaztman, R. y Retamoso, A. (2005), "Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo", en *Revista de la CEPAL*, n° 85, pp. 31-148.
- Kaztman, R. y Wormald, G. (eds.) (2002), *Trabajo y ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, Montevideo, Sofilco.
- Léopore, E. y Salvia, A. (2008), *Trabajo decente, inclusión social y desarrollo humano en la Argentina: Progresos y desafíos*, Buenos Aires, Educa.
- Macció, J. y Léopore, E. (2012), "Las villas en la Ciudad de Buenos Aires. Fragmentación espacial y segmentación social", en Léopore, E. (coord.), *Capacidades de desarrollo y sociedad civil*

- en las villas de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Educa.
- Marpsat, M. (1999), “La modélisation des ‘effets de quartier’ aux États-Unis”, en *Population*, n° 54, vol. 2, pp. 303-330.
- Massey, D., White, M., y Phua, V. (1996), “The dimensions of segregation revisited”, en *Sociological Methods and Research*, n° 24, vol. 2, pp. 172-206.
- Moser, C. (1996), *Confronting Crisis: A Comparative Study of Households Responses to Poverty and Vulnerability in Four Urban Communities*, Washington D.C., Banco Mundial.
- Murga Franssinetti, A. (1978), “La marginalidad en América Latina: Una bibliografía comentada”, en *Revista Mexicana de Sociología*, n° 40, vol. 1, pp. 221-331.
- Nun, J. (1969), “Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal”, en *Revista Latinoamericana de Sociología*, Buenos Aires, vol.5, n° 2, pp. 180-225.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2001), *De la informalidad a la modernidad*. Santiago de Chile. Recuperado de: [http://www.oit.org.ar/portal/programa-cea/index.php?option=com\\_content&view=article&id=243:de-la-informalidad-a-la-modernidad-bg&catid=14:promocion-de-la-mype&Itemid=28](http://www.oit.org.ar/portal/programa-cea/index.php?option=com_content&view=article&id=243:de-la-informalidad-a-la-modernidad-bg&catid=14:promocion-de-la-mype&Itemid=28)
- (2002), *El trabajo decente y la economía informal*. (Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª Reunión). Ginebra. Recuperado de: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>
- (2012), *Measuring informality: A statistical manual on the informal sector and informal employment*. Ginebra. Recuperado de: [http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/orderonline/books/WCMS\\_222979/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/orderonline/books/WCMS_222979/lang--en/index.htm)
- (2013), *La transición de la economía informal a la economía formal*. (Conferencia Internacional del Trabajo, 103ª Reunión). Ginebra. Recuperado de: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_218350.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_218350.pdf)
- Perelman, L. (2011), *Diferencias socioespaciales e inserción laboral en la Ciudad de Buenos Aires*. Cuaderno de Trabajo de Cedem, n° 11, Buenos Aires, Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA).

- PNUD-Argentina (2009), *Segregación residencial en Argentina. Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina*.
- Portes, A. (1995), *En torno a la informalidad: Ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Portes, A. y Hoffman, K. (2003), *Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Rodríguez Vignoli, J. (2001), “Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?”, en *Serie Población y Desarrollo*, n° 16.
- (2002), “Distribución espacial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas”, en *Serie Población y Desarrollo*, n° 32.
- (2008), “Movilidad cotidiana, desigualdad social y segregación residencial en cuatro metrópolis de América Latina”, en *EURE*, n° 34, vol. 103, pp. 49-71.
- Rodríguez, J. y Arriagada, C. (2004), “Segregación residencial en la ciudad latinoamericana”, en *EURE*, n° 30, vol. 89, pp. 5-24.
- Sabatini, F. (1981), “La dimensión ambiental de la pobreza urbana en las teorías latinoamericanas de marginalidad”, en *EURE*, n° 8, vol. 23, pp. 53-67.
- (1999), “Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile”, Ponencia presentada al seminario “Latin America: Democracy, Markets and Equity at the Threshold of New Millenium”, Universidad de Uppsala, Suecia.
- Sabatini, F., Cáceres G. y Cerda, J. (2001), “Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción”, en *EURE*, n° 27, vol. 82, pp. 21-42.
- Sperberg, J. y Happe, B. (2000), “Violencia y delincuencia en barrios pobres de Santiago de Chile y Río de Janeiro”, en *Nueva sociedad*, n° 169, pp. 44-61.
- Suárez, A. L. (2007), “Structure and consequences of socioeconomic segregation in poor Buenos Aires settlements” (Tesis doctoral). Universidad de California. San Diego. Recuperado de: <https://escholarship.org/uc/item/1mm8g5xn>

- Suárez, A. L. y Groisman, F. (2006), “Segregación residencial en la Ciudad de Buenos Aires”, en *Población de Buenos Aires*, n° 3, vol. 4, pp. 27-37.
- Torrado, S. (1992), *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*, Buenos Aires, Ediciones de la Flor.
- (1998), *Familia y diferenciación social. Cuestiones de método*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Wang, M. (2003), *Bridging the Gap in Urban Schools: reducing Educational Segregation and Advancing Resilience promoting Strategies*, Philadelphia, Temple University. Recuperado de: [www.temple.edu](http://www.temple.edu)
- White, M. (1983), “The measurement of spatial segregation”, en *American Journal of Sociology*, n° 88, vol. 5, pp. 1008-1018.
- Wilson, W. J. (1987), *The Truly Disadvantaged: the Inner City, the Underclass and Public Policy*, Chicago, The University of Chicago Press.
- (1996), *When Work Disappears. The World of the New Urban Poor*, Nueva York, Random House.
- Ziccardi, A. (1989), “De la ecología urbana al poder local (cinco décadas de estudios urbanos)”, en *Revista Mexicana de Sociología*, n° 51, vol. 1, pp. 275-306.
- (2009), *Las ciudades y la cuestión social*, Quito, OLACCHI.



## Capítulo 4

### **POBREZA Y FACTORES CONTEXTUALES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA DISCAPACIDAD<sup>1</sup>**

Liliana Pantano<sup>2</sup>

#### **Introducción**

La propuesta de este capítulo es doble. Por un lado, desde la perspectiva epistemológica del investigador sobre la discapacidad, se reflexiona sobre la conceptualización actual de este término, entendido a partir de la interacción de la persona con deficiencia con los obstáculos del contexto. Por otro, se recoge y analiza evidencia empírica de cómo diversos factores contextuales operan en esa construcción de la discapacidad, particularmente a partir de un análisis sintético de la situación de discapacidad en las villas de la Ciudad de Buenos Aires, y a través de los datos de dos estudios sobre hogares con<sup>3</sup> y sin presencia de discapacidad en 2011 y 2012, focalizando la mirada en un “factor contextual global” como es la pobreza. En tal sentido, se orienta al interlocutor a interpretar la discapacidad superando reduccionismos, observándola realmente en “evolución”, como un fenómeno altamente complejo en el que proceden fuertemente –en interacción con la persona con deficiencia– los factores personales y el contexto. El producto contribuye

1. Este capítulo responde a un trabajo más amplio sobre “Los factores contextuales en la construcción de la discapacidad”, finalizado en 2013 en el Centro de Investigaciones Sociológicas de la UCA en el marco de la labor Conicet.

2. UCA-Conicet. Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación, Centro de Investigaciones Sociológicas. pantano@fibertel.com.ar

3. Se utiliza la denominación de “hogares con presencia de discapacidad” u “hogares con discapacidad” para abarcar a todos aquellos hogares que tienen uno o más miembros con discapacidad.

así no solo a abonar el conocimiento de la dinámica de la discapacidad sino también a explorar empíricamente ámbitos de pobreza del espacio urbano y reconocer semejanzas y diferencias entre hogares con y sin presencia de discapacidad, de modo de

generar posibles formas de abordaje y resolución de las condiciones de vida de los hogares afectados.

Téngase en cuenta que la discapacidad es parte de la condición humana (OMS, BM, 2011). Una de las definiciones más actuales, tal la de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con discapacidad (Naciones Unidas, 2006) (en adelante, la Convención o la CIDPCD), la describe como “un concepto que evoluciona”. Precisamente, ese carácter evolutivo y cambiante hace referencia al papel importante que detentan las representaciones que la sociedad se forma de esta condición y de la situación concomitante o resultante,<sup>4</sup> y como ello se relaciona con la manera de dar respuesta o tratamiento a la población, al colectivo, es decir, a los sujetos que la portan y a quienes conviven con ellos.

Si bien la discapacidad es un hecho real y observable, los últimos documentos internacionales –particularmente la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (OMS, 2001) (en adelante, CIF) y la Convención– muestran explícitamente su construcción a partir de la interacción de la persona con “una condición de salud” o “estado negativo de salud” (OMS, 2001), o “con deficiencia” o “con dificultades de largo plazo” (Naciones Unidas, 2006) con los entornos, los contextos, los ambientes donde la persona habita, se socializa y desarrolla. Se ofrece así una mirada más realista y compleja, superadora de paradigmas y modelos reduccionistas que centran la discapacidad en la deficiencia, en lo que no funciona o funciona distinto en el individuo, en relación con los patrones de normalidad que se manejan históricamente. Y esta mirada interpretativa de la discapacidad (discapacidad considerada en construcción o deconstrucción

4. Se utilizará a lo largo de todo el texto referencias a la “condición” y a la “situación” de discapacidad. Se entiende por cada uso: “condición de discapacidad” refiere a la índole, el carácter o estado en que se halla una persona debido al problema/s de salud que opera/n sobre su funcionamiento (en interacción con el contexto), afectándola en sus actividades y participación y otras consecuencias. “Situación de discapacidad” hace referencia al conjunto de factores o circunstancias que tienen que ver con las personas en cuanto estén o puedan estar en condición de discapacidad (Pantano, 2009a).

con la concurrencia de factores contextuales, históricos y geográficos) es tan contundente y multifacética que no solo debe ser reconocida sino objetivada, desentrañada y orientada, con apertura y

naturalidad, para poder conocer más sobre esta realidad social y poder actuar mejor: preventivamente (evitando tanto causas de deficiencia o su agravamiento, como diferentes barreras u obstáculos contextuales) y democratizadamente (evitando discriminación por motivos de discapacidad), desde el respeto de la dignidad inherente a toda persona y desde la promoción de sus derechos humanos, civiles, sociales y políticos, fomentando y desarrollando capacidades.

Cabe, entonces, insistir en que la discapacidad, precisamente como parte de la condición humana, es adquirible por cualquiera y bajo la incidencia de los entornos, incluidos los aspectos materiales y los diferentes actores sociales, sus actitudes e intervenciones (incluida la ausencia o insuficiencia de ellas). La pobreza, como factor global (es decir, que encierra múltiples dimensiones), interesa aquí particularmente y en relación con la presencia de discapacidad en los hogares de las villas de la Zona Sur de la Ciudad de Buenos Aires.

De tal suerte, en una primera parte, se analizan como marco teórico general los conceptos de discapacidad de la CIF y de la Convención, destacando el factor “contexto” en la construcción de la discapacidad,<sup>5</sup> el rol de la investigación social como parte de un proceso de visibilización de este fenómeno y la pobreza urbana como factor contextual global en relación con la discapacidad.

En la segunda parte se aborda el análisis sintético de la situación de discapacidad en un medio urbano, tal las villas de la Ciudad de Buenos Aires, a través de los datos de dos estudios sobre hogares con y sin discapacidad en 2011 y 2012, focalizando en un “factor contextual global” (según la CIF) como es la “pobreza”, a través de una serie de dimensiones.

5. A los efectos de esta presentación se incluye solo una versión sintetizada de los factores contextuales, más desarrollada en la versión de la investigación original.

## 1. La complejidad del concepto de la discapacidad

### 1.1. El factor “contexto” en la construcción de la discapacidad

Se analiza a continuación, muy brevemente, el concepto o idea de contexto contenido en los dos documentos más importantes del siglo XXI, como son la última versión clasificatoria de la discapacidad, elaborada por la Organización Mundial de la Salud, la CIF (OMS, 2001), y la CIDPCD (Naciones Unidas, 2006) a efectos de guiar u orientar la observación de los factores contextuales o distintas variables en interacción con las personas con discapacidad y sus hogares en espacios de pobreza o carencia material como son las villas de la Zona Sur de Buenos Aires, objeto de análisis.

Ambos documentos se ocupan de la discapacidad como un “hecho” o “fenómeno” que se constituye en la interacción de personas con estado negativo de salud o deficiencia con un contexto que no está preparado (o lo está insuficientemente) para dar respuesta a sus necesidades de funcionamiento, circulación, formación, desarrollo y florecimiento y/o que les genera desigualdades, desventajas, discriminación, exclusión, etc. Es decir, que no favorece el desarrollo de sus capacidades. Cada uno de estos documentos lo especifica de acuerdo a modelos explicativos con características propias. La CIF hace referencia a un encuadre bio-psico-social y la CIDPCD a un enfoque de derechos, si bien ambos se encuadran en el mundo físico y social en el que se socializan e interactúan las personas. Véase sintéticamente:

La CIF interpreta la discapacidad como las limitaciones en la actividad y/o las restricciones en la participación que afectan a una persona con una condición de salud al interactuar con los factores contextuales, para desenvolverse en su vida cotidiana, dentro de su entorno físico y social, según sexo y edad. Como se sabe, esta versión, que se mantiene actualmente, contempla una perspectiva biológica, individual y social y a la que describe como la integración de dos modelos “opuestos” (sic): el médico y el social.<sup>6</sup> Incluye –al

6. La CIF define el “modelo médico” como el que considera a la discapacidad “un problema de la persona directamente causado por una enfermedad, trauma o condición de salud, que requiere de cuidados médicos prestados en forma de tratamiento individual por profesionales”. El propósito,

señala, es la “cura” o bien la máxima adaptación posible; la atención sanitaria es la estrategia y la respuesta po-  
menos en relación con el objetivo de este capítulo– dos aportes innovadores al momento de su formulación (OMS, 2001):

- por un lado, superando la visión del “modelo médico”, expresará que la discapacidad, más que un atributo de la persona es “un complicado conjunto de condiciones, muchas de las cuales son creadas por el contexto/entorno (sic) social”. Posiciona entonces el factor de intervención o gestión, ya no exclusivamente en la “medicina rehabilitadora”, sino en la responsabilidad colectiva de la sociedad en lo que respecta a todas las áreas de la vida social y, dado el carácter ideológico y actitudinal que le asigna, la configura en un asunto de derechos humanos y de índole política.
- por otro lado, dedica la segunda parte de su estructura clasificatoria a los Factores Contextuales (que enuncia como Ambientales y Personales, aunque estos últimos no están clasificados pero sí están incluidos en la esquematización de la discapacidad para mostrar su influencia). Considera:

Los Factores Ambientales constituyen el ambiente físico, social y actitudinal en el que las personas viven y desarrollan sus vidas. Son externos a los individuos y pueden tener una influencia negativa o positiva en el desempeño/realización del individuo como miembro de la sociedad, en la capacidad del individuo o en su estructura y funciones corporales (OMS, 2001: 18) (Ejemplos: las actitudes de la sociedad, las características arquitectónicas, el sistema legislativo) (OMS, 2001: 22).

Los Factores Personales constituyen el trasfondo particular de la vida de un individuo y de su estilo de vida. Están compuestos por características del individuo que no forman parte de una condición o estado de salud. Estos factores pueden incluir el sexo, la raza, la edad, otros estados de salud, la forma física, los estilos de vida, los hábitos, los “estilos de enfrentarse a los problemas y tratar de resolverlos”, el trasfondo social, la educación, la profesión, las experiencias actuales y pasadas (OMS, 2001: 18).

---

lítica supone “modificar y reformar la política de salud”. Por otro lado, explica que el “modelo social” de la discapacidad “considera el fenómeno

fundamentalmente como un problema de origen social y principalmente como un asunto centrado en la completa integración de las personas en la sociedad”.

Los primeros, que son los que aquí interesan específicamente – sin descontar el tinte que les pueden dar los factores personales–, conforman cinco listados que responden a: Productos y Tecnología, Entorno natural y cambios en el entorno, Apoyo y relaciones, Actitudes y Servicios, sistemas y políticas. Según como esté caracterizado, un factor puede “facilitar” u “obstaculizar” el funcionamiento del individuo con determinada “condición de salud”. El primer caso se da cuando los factores contextuales están calificados como “facilitadores” y el segundo como “barreras”. Si bien no es objetivo de esta presentación hacer un análisis de los listados en sí o de su pertinencia, sino poner de relieve el papel que juega esta inclusión de los Factores Ambientales en la CIF, es importante llamar la atención sobre la incidencia de distintos factores que hacen al hábitat, a creaciones materiales del hombre, a los “otros” individuos y a sus actitudes y a los sistemas sociales y a las políticas en la materia, más allá de que su contenido no sea exhaustivo y haya cierta ambigüedad respecto a si permiten establecer un entorno/contexto real o bien aluden a uno estandarizado.

La Convención se enfoca explícitamente desde un modelo social y de derechos humanos, y presenta la discapacidad como la resultante de la interacción de una persona con deficiencia con las barreras del entorno, es decir, con aquello que se opone o impide su “participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás”. Identifica directamente las barreras como producto de las actitudes, que interpreta como las negativas, y el entorno, en evidente referencia a los obstáculos, falta de facilitadores o de estímulos o de oportunidades, en todas las áreas del quehacer humano (salud, educación, trabajo, recreación, accesos, etc.). Pone fuertemente el acento en la falta de equidad en las condiciones sociales para ofrecer oportunidades diversas para todos los miembros de la sociedad.

Analizados comparativamente ambos documentos, se aprecia que proponen diferentes objetivos, lo que tiene que ver con los encuadres teórico/conceptuales en los que se basan. Si bien ambos reconocen la generación de la discapacidad en la interacción de la persona con el medio, la CIF se propone evaluar la condición individual a partir de la incidencia de factores ambientales y personales en juego con la persona portadora de “un estado negativo

de salud”, y la Convención utiliza esta interacción de la persona con deficiencia con las barreras del medio para remarcar la situación de falta de equidad en el reconocimiento de derechos y obligaciones.

A la CIF le interesa la relación de la persona con el contexto (barreras y facilitadores) para entender el funcionamiento humano, reconocida la incidencia del contexto en él. Y, además, mediante la aplicación de una serie de calificadores, establecer, en relación con cada caso, lo que llama los aspectos negativos del funcionamiento, es decir, la discapacidad, detectable a través de las limitaciones en la actividad (para ver, para oír, para circular, para el autocuidado, etc.) y la restricción en la participación (en el campo educativo, laboral, recreativo, político, etc.). Evaluará el contexto, pero no en general sino en relación con cada persona, para todas las personas.

La Convención se centra directamente en los factores negativos: ya sean actitudes u obstáculos o barreras físicas o culturales, particularmente las que impiden la participación plena y efectiva a personas con deficiencias y en igualdad de condiciones con los demás. Le interesa, más que el funcionamiento humano, lo que podríamos interpretar como la calidad de participación que transforma a un habitante en ciudadano.

No se señalan aquí estos aspectos como meras diferencias conceptuales sino más bien ideológicas y de orden fáctico. La CIF atiende, en rigor, a una clasificación de la funcionalidad, mientras que la Convención pone la mira en la discapacidad como diferencia para valorizarla y eliminar la desigualdad que genera socialmente.

Es decir, entonces, que la consideración del contexto como variable independiente está presente con claridad en los dos documentos cuando señalan la constitución de la discapacidad; en la CIF más bien como condición de discapacidad y en la Convención como situación de discapacidad. Y pueden tener usos diferenciales y a su vez complementarios. De todas maneras hay que reconocer la necesidad de seguir investigando. La Clasificación de la OMS pareció interpretar en el momento de la aprobación del borrador final (mayo de 2001), que su propuesta necesita mayor desarrollo. A mi entender, avisa prudentemente:

Los efectos que tienen los factores ambientales sobre la vida de las personas con condiciones de salud son variados y complejos y se espera que futuras investigaciones guíen un mejor entendimiento de esta interacción [...]. En algunos casos un conjunto diverso de factores ambientales puede resumirse utilizando un solo término, como pobreza, desarrollo, medio rural o urbano, o capital social. Estos

términos globales no aparecen en la clasificación, pero el evaluador deberá identificar los factores individuales que los componen y codificarlos por separado. De nuevo se necesitan futuras investigaciones para determinar si hay grupos de factores ambientales claramente definidos que integren cada uno de estos términos globales (OMS; 2001: 185).

Por su parte, el Informe Mundial de la Discapacidad, emitido por la OMS y el Banco Mundial, en 2011, “dirigido a responsables de políticas públicas, especialistas, investigadores, académicos, organismos de desarrollo y la sociedad civil”, se propone “proporcionar a los Gobiernos y la sociedad civil una descripción completa de la importancia de la discapacidad y un análisis de las respuestas suministradas sobre la base de la mejor información científica disponible” (OMS, BM, 2011: xxi) promoviendo datos y conocimiento empírico.

El relevamiento del contexto en sus diferentes ámbitos, en asociación con el estudio de las deficiencias de las personas o sus dificultades de largo plazo, en un contexto histórico y social, dará la real magnitud de la situación de discapacidad. Puede avizorarse como un elemento fundamental para conocer la discapacidad en tanto fenómeno social complejo, y no solo para evaluar la condición (CIF) o para democratizar la situación evitando inequidades entre personas con y sin discapacidad (Convención). El estudio del contexto es necesario para ambos objetivos y para mucho más.

### ***1.2. La investigación y la medición de la discapacidad como parte de un proceso de visibilización. La personas con discapacidad desde la ciudadanía***

Como se dijo ya en la introducción, es muy necesario para fundamentar el conocimiento, ofrecer evidencia empírica de cómo diversos factores contextuales operan en la construcción de la discapacidad. Las experiencias internacionales más conocidas sobre investigación de estrategias de medición de la discapacidad (Naciones Unidas, Banco Mundial, OMS) nos remiten a dos requerimientos importantes: la identificación y la caracterización de la población con discapacidad. En las últimas décadas, desde la del noventa podría decirse, la identificación de población con discapacidad –al menos en Latinoamérica– orientó la búsqueda de

conceptos operacionales,<sup>7</sup> que permitieran relevar población con similares características, particularmente inspirados en la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDDM, OMS, 1980) primero, y más cercanamente en el tiempo en la CIF (OMS, 2001), objetivo que fue refinándose con los intentos de homologación conceptual del llamado Grupo de Washington<sup>8</sup> que hizo sus aportes a las Recomendaciones para los Censos de Hogares y Población de 2010 (Naciones Unidas, 2006) indicando la inclusión en los censos nacionales de lo que llama el “estatus de discapacidad”, es decir caracterizar a la población con y sin discapacidad.

En relación con la caracterización de la población con discapacidad en los distintos operativos, por lo general se alcanza o alcanzaba a través de establecer prevalencia por tipo de deficiencia/discapacidad, grupos de edad, sexo, lugar de residencia, momento de adquisición, “beneficios” (más que acceso a derechos), certificación, atención de salud, inserción educativa y laboral, pertenencia institucional, etc.

Puede decirse que “contar” o medir la población con discapacidad y sus hogares, relevar sus estrategias de supervivencia y su interacción con la cultura, es una manera de visibilizar a una porción importante de la sociedad y ser cada vez más conscientes de que la discapacidad es parte de la condición humana. En la revisión que se hizo en el punto 1.1 de este capítulo se reflexionó sucintamente sobre la construcción de la discapacidad, pensándola desde lo que puede considerarse un contexto discapacitante, es decir: que obstaculiza o no permite el desarrollo de las capacidades y el desenvolvimiento personal y social en un determinado espacio, en esta oportunidad, el espacio urbano.

7. Para el lector interesado en este proceso se recomienda ver: L. Pantano (2009), *Medición de la discapacidad en Latinoamérica. Orientación conceptual y visibilización*, Buenos Aires, EDUCA, donde se analizan operativos estadísticos de medición de la discapacidad en América Latina y sus marcos conceptuales.

8. En el Seminario Internacional sobre Medición de la Discapacidad, llevado a cabo en Nueva York en junio de 2001, se acordó establecer un “grupo de ciudad” encargado del mejoramiento de la medición de discapacidad, con miras a la recopilación de datos. La primera reunión se realizó en 2002, en Washington, D.C. razón por la que se le dio en llamar Grupo de Washington al equipo constituido, cuya prioridad es orientar el establecimiento de un conjunto de

medidas generales relativas a la discapacidad, adecuadas para ser utilizadas en censos, encuestas nacionales por muestreo u otras fuentes estadísticas.

Téngase en cuenta que internacionalmente hay una gran preocupación por las desigualdades sociales y no siempre se ha profundizado este aspecto en relación con las personas con discapacidad. Con espíritu autocrítico, expresa Colin Barnes, fundador y director del Centro para los Estudios de la Discapacidad de la Universidad de Leeds:

Desde que surgieron los estudios sobre discapacidad, en los años 70, la mayoría de la producción teórica de los académicos con discapacidad se ha centrado en las desventajas económicas, políticas y culturales con las que se encuentran las personas con discapacidad en los países ricos, tales como EEUU, Europa y Australia. Salvo unas pocas excepciones notables, se ha prestado escasa atención a la discapacidad en los países más pobres de esa parte del mundo que es generalmente calificada como “en vías de desarrollo”, “tercer mundo” o, más recientemente, “Mundo Mayoritario” [*Majority World*];<sup>9</sup> naciones que no pertenecen a Europa, Norte América, Australia ni Nueva Zelanda. Esto puede ser debido a que la aplicación de categorías occidentales a la deficiencia y la discapacidad en culturas no occidentales conlleva no pocas dificultades (Miles, 2001, referenciado por Barnes, 2010).

También este señalamiento está relacionado con poder entender a las personas con discapacidad desde la posibilidad de ejercer sus derechos en el sentido más lato posible, como cualquier persona, tal como lo viene postulando el llamado Derecho a la Ciudad,<sup>10</sup> como derecho colectivo. Considera la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad que todas las personas tienen “derecho a la ciudad”

9. Indica el traductor del citado artículo de Barnes: “Hemos traducido por ‘Mundo Mayoritario’ el concepto *Majority World*, el cual, como se indica más adelante en el texto, sustituye al de ‘Tercer Mundo’ para indicar que se trata de los países que aglutinan la mayoría de la población del planeta”.

10. El derecho a la ciudad no es una propuesta nueva. En líneas generales es la posibilidad de construir una ciudad en la que se pueda vivir dignamente, reconocerse como parte de ella, y donde se posibilite la distribución equitativa de diferentes tipos de recursos: de trabajo, de salud, de educación, de vivienda y también recursos simbólicos: participación, acceso a la información, etc. Un paso fundamental en la construcción del derecho a la ciudad ha sido la elaboración de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad articulada por Habitat International Coalition (HIC) (Mathivet, 2009). Esta Carta es una iniciativa que

surge desde la sociedad civil organizada y que ha llevado un largo proceso de discusión para enriquecer y fortalecer la propuesta.

sin ningún tipo de discriminaciones, ya sean éstas “de género, edad, condiciones de salud, ingresos, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, religiosa o sexual” (Art. 1,1).

La Carta dedica un párrafo a la protección especial de grupos y personas en situación de vulnerabilidad:

4.1A los efectos de esta Carta se consideran vulnerables a: personas y grupos en situación de pobreza, en riesgo ambiental (amenazados por desastres naturales), víctimas de violencia, con discapacidad, migrantes forzados, refugiados y todo grupo que, según la realidad de cada ciudad, esté en situación de desventaja respecto al resto de los habitantes. En estos grupos, a su vez, serán objeto prioritario de atención las personas mayores, las mujeres, en especial las jefas de hogar, y los(as) niños(as).

Con este mismo espíritu y en relación con la discapacidad, Pérez Bueno (2004) destaca:

Las personas con discapacidad, por la diferencia que presentan, que tiene efectos sociales, al enfrentarse a un entorno hostil, no pensado para ellas, parten de una situación de objetiva desventaja que repercute en sus posibilidades de participación plena en el curso ordinario de la vida social, en las mismas o parecidas condiciones que el resto de los ciudadanos. A efectos prácticos, las personas con discapacidad son, en muchos casos, ciudadanos de segunda. Pese a las proclamaciones formales de igualdad que tienen su reflejo tanto en instrumentos jurídicos internacionales, como en normas de ámbito nacional, la equiparación efectiva entre personas con y sin discapacidad no pasa de ser un buen propósito (Pérez Bueno, 2004: 21).

Vista esta realidad, corresponde tener en cuenta que, desde el derecho colectivo, la llamada persona con discapacidad también debe ser contemplada para ocupar espacios con calidad de vida y en igualdad de condiciones con las demás personas sin discapacidad. La Convención –de cumplimiento obligatorio en nuestro país por su adhesión como Estado Parte, desde 2008–, haciendo foco en la discapacidad, retoma el trasfondo de un sinnúmero de documentos que, como la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, se ocupan de gran parte de los objetivos que persigue.

### ***1.3. La pobreza urbana como factor contextual global***

Diversos estudios y artículos internacionales contemporáneos aluden a la relación bidireccional entre la pobreza y la discapacidad. Asimismo es paradigmática la referencia casi obligada a un trabajo de Ann Elwan, de 1999, para el Banco Mundial –citado recurrentemente por la mayoría de los autores–. En este trabajo la autora generaliza que “la pobreza causa discapacidad a través de la malnutrición, el mal cuidado de la salud y las condiciones de vida peligrosas (sic)”. Y que también “la discapacidad puede provocar pobreza al impedir la participación completa de las personas afectadas en la vida económica y social de sus comunidades, especialmente si los apoyos y asistencia adecuada no están disponibles”.

Desde hace tiempo, tanto la Organización Mundial de la Salud como el Banco Mundial coinciden en señalar que las personas con discapacidad representan entre un 15 y un 20% de los pobres en los países en desarrollo (en el Mundo Mayoritario, al decir de Barnes), más allá de que las personas con discapacidad representen el 10% de la población mundial (Rodríguez Gauna, 2009). La pobreza aparece como un cúmulo de dimensiones negativas que impiden la realización y participación plena, y no hacen más que ofrecer “condiciones de vida peligrosas”, al decir de Elwan, causales de deficiencias discapacitantes.

De tal suerte, un avance importante es que todos estos documentos y un número significativo de autores vienen amasando la interpretación de que la discapacidad debe ser entendida como un “problema de desarrollo”. Ya en 2004 Robert Metts lo señala en un documento de antecedentes, preparado para la Reunión de la Agenda de Investigación sobre Discapacidad y Desarrollo en 2004, en Washington, con una marcada interpretación de lo económico como potenciador del desarrollo. Sin embargo y afortunadamente, se reconocen otros aspectos cualitativos que son objeto de observación, estudio e intervención. Toda la línea del enfoque de las capacidades cualifica este aporte analizando las maneras en que las capacidades pueden ser efectivamente protegidas y fomentadas por las diferentes instancias constitucionales y judiciales y detectando concretamente qué capacidades pueden ayudar al cumplimiento de los derechos humanos (Nussbaum, 2003, en Lépole, 2012).

Entre la escasa bibliografía específica existente, por ejemplo,

María Elena Festa (2006) se refiere a la relación pobreza/discapacidad, en un estudio exploratorio descriptivo realizado mediante entrevistas en profundidad, en Sunchales (provincia de Santa Fe, Argentina). Este trabajo indaga la calidad de vida de familias pobres con presencia de discapacidad. En referencia a lo que puntualmente nos interesa, concluye que la situación de pobreza puede incidir más negativamente que la propia discapacidad, en cuanto afecta a cuestiones sensibles para la dignidad de la persona y que, en general, estas familias no experimentan la discapacidad como una situación compleja de por sí, ya que ellas viven situaciones que consideran de mayor complejidad como son la falta de empleo, de vivienda o de acceso a la educación. Festa estima que la discapacidad en estos marcos puede llevar a la “destitución social”, es decir a que el sujeto quede por fuera de todo y a merced de lo que puedan darle, sin demasiado margen para el ejercicio de sus derechos. La autora entiende la “destitución social” como una operación mental “del otro” para con la persona con discapacidad y por la cual se lo piensa más desde la asistencia o beneficencia que desde los derechos de los que se lo deshabilita, y define también situaciones de degradación que aparecen en los lugares que habitan estas personas, generalmente en casas muy precarias, en condiciones de aislamiento social, etc. La autora considera a estas situaciones como situaciones límite, que se inscriben en un continuo de posiciones que ponen en cuestión la cohesión y la inclusión del conjunto de la sociedad, es decir no se trata de situaciones aisladas que solamente se ajustan a las poblaciones en cuestión sino que afectan a la sociedad en su conjunto. Encuentra también lo que llama “efecto de rebote” en el resto de los miembros, como hambre o problemas de alimentación, abrigo, etc., porque generalmente se prioriza al miembro con discapacidad. Por otra parte, se aprecia que estas familias cuentan con poca información sobre los derechos que las asisten o cómo tramitar beneficios o ayudas que les corresponden.

También Beatriz Martínez Ríos, en un artículo publicado en España, que recoge una síntesis de dos estudios propios sobre pobreza y discapacidad, señala que “la pobreza puede manifestarse como la privación existente en las vidas de las personas. No implica solo la falta de bienestar material sino la negación de las oportunidades para vivir una vida tolerable” (Martínez Ríos, 2013: 13). Analiza el tema desde su perspectiva que, según declara, es la del “enfoque de las capacidades”, en cuanto “cubre todas las

dimensiones del bienestar humano” y no solo las materiales. Focaliza lo que llama el ciclo pobreza/discapacidad y cómo distintos factores inciden en el surgimiento de esta relación. Señala entre ellos: ingresos magros, “alto riesgo de enfermedades, lesiones y deficiencias” (sic), exclusión de la educación y del empleo formal, contacto social limitado, bajas expectativas por parte de la comunidad y de sí mismo, ser los últimos para el acceso a cualquier recurso limitado (comida, agua potable, herencias, tierra, etc.), exclusión de los recursos sanitarios y también de los procesos políticos”. Todo ello conduce a la exclusión social, por lo cual, a su entender, la única manera de romper el círculo pobreza/discapacidad es generando inclusión, concepto que “hace hincapié en la necesidad de que el entorno realice los ajustes necesarios para asimilar a la persona con discapacidad, mediante el cambio y la rehabilitación del sistema social, con el objetivo de lograr acomodar a estas personas teniendo en cuenta sus derechos humanos, sociales y civiles”. Evidentemente, esto no se produce y se observa que esta población “está desproporcionadamente representada entre la población pobre”.

Martínez Ríos muestra insistentemente la “falta de cobertura de los costes relacionados con la discapacidad”, tema que preocupa particularmente a la autora y que merece un párrafo destacado ya que constituye una importante mirada diferencial en la relación de personas con y sin discapacidad con la pobreza. Por “costes extraordinarios” Martínez Ríos hace referencia a dos tipos de “desventajas” que tienden a acompañar a la discapacidad, a las cuales denomina “desventaja en la obtención de ingresos” y “desventaja en el intercambio”. Con respecto a la primera, señala las dificultades de una persona con discapacidad para educarse y conseguir empleo, a lo que se adiciona que muchas veces estas personas requieren rehabilitación y /o ayudas técnicas (prótesis, bastones, sillas de ruedas, etc.) o de otras personas, para poder movilizarse y trasladarse, lo que por lo general implica un desembolso económico que la llevará a una situación de “desventaja en el intercambio”. Ésta se basa en “los obstáculos y dificultades que una persona con discapacidad tiene para convertir su dinero en calidad de vida”. Ambas desventajas suponen “costes extraordinarios”, directos e indirectos, y están presentes en todas las áreas de la vida y “en muchas ocasiones son el fruto de valores culturales, de la forma de concebir la discapacidad en el entorno en el que la persona se encuentra o de actitudes discriminatorias”.

Agrega que las consecuencias de estos “costes” son muy diferentes dependiendo del apoyo de la comunidad o de los servicios existentes para las personas con discapacidad.

Si bien no son numerosos, algunos estudios analizan este “coste extraordinario” (por ej. Berthoud, 1993; INDECON, 2004), el que por otra parte no es fácil de definir ni de operacionalizar, y para cuyo abordaje existen diferentes metodologías. Sin embargo, hay consenso sobre varios factores que inciden en este “gasto” para mantener el mismo nivel de vida que otra persona sin discapacidad: por un lado, las necesidades planteadas por la discapacidad de la persona; por otro, la oferta de servicios de los que la comunidad disponga según las necesidades; el efecto de la discapacidad en los ingresos (que la persona pueda o no pueda trabajar o que requiera cuidados y no pueda trabajar quien se los provea en el hogar) y el grado de inclusión de la persona con discapacidad en la sociedad. Por último, cabe tener en cuenta que estos costes se establecen en función de las barreras que hay que sortear siendo muy variables, por lo que se recomienda hablar de “abanico de costes” más que de coste medio. Por supuesto, los factores personales también tienen singular incidencia en todo esto. Todas las personas con discapacidad, más allá de la gravedad o no de su deficiencia, tienen diferentes modos de interpretar la realidad y de posicionarse en esta situación. Evidentemente, el acceso a la información sobre los derechos del ciudadano es una puerta importante para gestionar y acceder a la respuesta a las necesidades vividas.

A lo expuesto, se suma también la idea de lo que la pobreza va estableciendo en las comunidades que se van percibiendo como excluidas, en ambientes segmentados espacialmente y fraccionados socialmente, lo que disminuye de manera notable la conectividad y la accesibilidad a bienes y servicios.

## **2. La discapacidad en la Ciudad de Buenos Aires: la localización residencial como dimensión contextual**

A continuación se presenta un abordaje empírico de hogares de la Ciudad de Buenos Aires y en particular de villas de la Zona Sur de la ciudad y se analiza la asociación entre la pobreza y la discapacidad en su localización espacial. Como se anticipara, se contó con los resultados de dos encuestas de hogares que utilizaron un marco conceptual similar<sup>11</sup> en relación con la identificación de

hogares con presencia de discapacidad: la Encuesta Anual de Hogares 2011<sup>12</sup> (en adelante, EAH) de la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires (DGEyC) y la Encuesta de Condiciones de Vida Familiares (en adelante, ECVF),<sup>13</sup> aplicada en una muestra de las villas de la zona sur de la CABA en los años 2011 y 2012. La similitud del marco conceptual utilizado para medir la discapacidad en ambas encuestas alienta a realizar algunas comparaciones con la tranquilidad de no producir resultados espurios. Además, si bien se usan datos de población, lo que finalmente se contrasta son los datos de hogares con y sin presencia de discapacidad, lo que también le otorga una magnitud contundente al fenómeno de la discapacidad. Partir de estos hogares como unidad de análisis lleva al reconocimiento de que son parte de la situación, y muestran que la

11. Véase el Anexo.

12. La Encuesta Anual de Hogares (EAH) –que realiza la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre octubre y diciembre de cada año– brinda información sobre la situación socioeconómica de la población de la ciudad, sus hogares y sus viviendas. La población bajo estudio está constituida por los hogares particulares de la Ciudad de Buenos Aires, quedando excluida la población residente en hogares colectivos, los pasajeros de hoteles turísticos y las personas sin residencia fija. Es un estudio por muestreo –a dos etapas– de viviendas en las que se encuesta a la totalidad de los hogares que las habitan. En oportunidad de la realización de la EAH 2011, se aplicó un módulo específico para personas con discapacidad. La estrategia de medición supuso la incorporación de una batería de preguntas de identificación de personas con dificultad de largo plazo en el cuestionario individual aplicado a todas las personas incluidas en la muestra, a las que, una vez identificadas, se les aplicó el Módulo de discapacidad.

Para mayor información consúltese:  
[http://www.estadistica.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/EAH/encuesta\\_anual\\_hogares\\_index.php](http://www.estadistica.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/EAH/encuesta_anual_hogares_index.php)

13. En la etapa de diseño del formulario de la Encuesta de Condiciones de Vida Familiares, se nos invitó a incorporar una batería de preguntas para identificar aquellos hogares con presencia de discapacidad de modo de disponer de tal información y aprovecharla a efectos comparativos. Dicha encuesta fue aplicada por el Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social de la UCA a una muestra de 650 Hogares residentes en las villas 1-11-14 de Bajo Flores, la 21-24-Zavaleta de Barracas, la nro. 6 Cildáñez, la nro. 9 INTA, la nro. 3 Fátima, la de Piletones y el barrio precario Ramón Carrillo. Permitió relevar la calidad de vida de los Hogares en dos dimensiones de análisis. Véase en esta misma publicación el apéndice de Jimena Macció, *Fuentes de datos*

*primarias del Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social.*

discapacidad alcanza e involucra no solo a personas directamente afectadas sino también a los convivientes, como contexto inmediato (Pantano, 2009c).

### ***2.1. Panorámica de la discapacidad en la Ciudad de Buenos Aires***

En informes actuales sobre la población con discapacidad en la Ciudad (Pantano y Rodríguez Gauna, 2012),<sup>14</sup> elaborados a partir de los datos de la Encuesta Anual de Hogares 2011, se estableció que la prevalencia de población con discapacidad para el total de la Ciudad alcanza a 10 de cada 100 personas (9,9%), que habitan en poco más de la quinta parte de los hogares de la ciudad (21,3%). Del total de los hogares con presencia de discapacidad, la mayoría, 84,6%, alberga a una sola persona con esta condición y 15,4% a dos o más personas. El primer dato se explica por la numerosa presencia de adultos mayores de 65 años, con mayoría de mujeres, que viven solos en hogares particulares y observan deterioro, dificultades de largo plazo y discapacidad a causa de la edad y/o de otras causas.

Detrás de los datos generales para la Ciudad, la distribución geográfica muestra diferencias destacables en relación con hogares y población con discapacidad. Según puede observarse en el Cuadro 4.1, la Zona Sur –más pobre y desfavorecida que las Zonas Centro y Norte–, concentra mayor proporción de hogares alcanzados por la discapacidad y una mayor prevalencia. Siendo el promedio de hogares de la Ciudad con presencia de discapacidad el 21,3% del total de los hogares, la Zona Norte aparece por debajo, la Zona Centro casi en coincidencia y es en la Zona Sur donde trepa a casi una tercera parte del total de hogares de la Zona.

Al igual que los hogares pero en menor magnitud, la prevalencia de población con discapacidad es diferencial por ubicación geográfica: mientras que la Zona Sur supera en dos puntos a la prevalencia promedio, la Zona Norte se encuentra dos puntos por debajo.

14. En los dos informes preliminares se ha hecho referencia a “personas con dificultad de largo plazo” para evidenciar la constitución de la discapacidad en interacción con los obstáculos del contexto. Sin embargo, al solo efecto de aportar

claridad en la difusión, la Dirección General de Estadística y Censos de la CABA, presenta los cuadros con la denominación “Personas con discapacidad”, por considerarla más familiar y conocida.

**Cuadro 4.1: Prevalencia de discapacidad en hogares y población por zona. Ciudad de Buenos Aires, 2011**

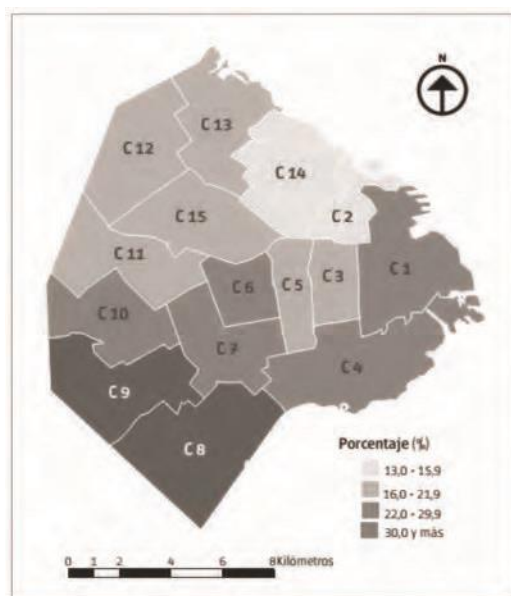
	Porcentaje de hogares con (al menos) un integrante con discapacidad	Porcentaje de personas con discapacidad
Total	21.3	9.9
Zona Norte	15.6	7.7
Zona Centro	20.5	9.8
Zona Sur	30.0	12.1

Nota: La Zona Norte comprende las comunas 2, 13 y 14; la Zona Centro las comunas 1, 3, 5, 6, 7, 11, 12 y 16 y la Zona Sur las comunas 4, 8, 9 y 10.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2011).

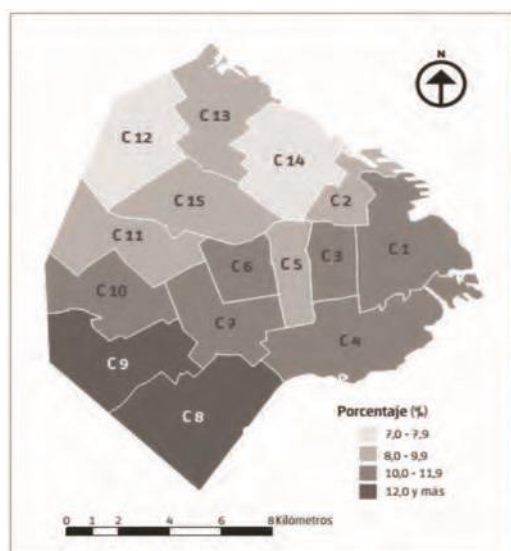
La distribución por Comuna reafirma lo observado. Las Comunas de menor prevalencia son la 2, 12 y 14 en Zona Norte y las de mayor prevalencia las Comunas 9 y 8 ubicadas en el extremo Sur de la CABA, según puede apreciarse en los Mapas 4.1 y 4.2.

**Mapa 4.1. Porcentaje de hogares con población con discapacidad por Comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2011.**



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda, GCBA). Encuesta Anual de Hogares 2011.

**Mapa 4.2. Prevalencia de población con discapacidad por Comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2011.**



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda, GCBA). Encuesta Anual de Hogares 2011.

Según el Cuadro 4.2 también se aprecia lo mismo en la distribución por Dominios,<sup>15</sup> especificándose el porcentaje más elevado en hogares con población con discapacidad en inquilinatos, hoteles, pensiones, casas tomadas y en villas de la ciudad, que generalmente alberga a la población de recursos más bajos e inestable económicamente.

En relación con la prevalencia de personas con discapacidad se observa que la proporción no varía. Ello puede obedecer a la composición por sexo y edad de cada uno de los Dominios: mientras que en las viviendas particulares de la Ciudad los niños de 0 a 14 años constituyen el 15,8%, en inquilinatos, hoteles, pensiones, casas tomadas y en villas superan el 30,0%, lo que podría explicar la me-

15. La EAH define tres dominios en el conjunto de las viviendas de la Ciudad de Buenos Aires, en función de las características del tipo de vivienda, acceso a servicios básicos, régimen de tenencia, etc. Esos dominios son: marco general de domicilios, vivienda en villa y vivienda en inquilinatos, hoteles familiares, pensiones y casas tomadas.

nor cantidad de personas con discapacidad, ya que muchas veces la deficiencia no se ha producido aún o se detecta pasado más tiempo, cuando llega la adolescencia o la adultez, o bien que las de las villas son poblaciones jóvenes donde, entre las personas afectadas, no se observan mayormente adultos mayores limitados a causa del deterioro natural de la edad u otras causas más específicas (enfermedad, accidentes, etc.) porque hay muy pocos adultos de esas edades.

**Cuadro 4.2: Prevalencia de discapacidad en hogares y población por dominio. Ciudad de Buenos Aires, 2011**

	Porcentaje de hogares con (al menos) un integrante con discapacidad	Porcentaje de personas con discapacidad
<b>Total</b>	<b>21.3</b>	<b>9.9</b>
Viviendas particulares	20.8	9.9
Inquilinatos, hoteles, pensiones, casas tomadas y villas	25.7	9.9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2011).

**Cuadro 4.3: Distribución porcentual de la población total por presencia de integrantes con discapacidad en el hogar en que residen y distribución porcentual de la población en hogares con integrantes con dificultad de largo plazo por existencia de discapacidad según zona. Ciudad de Buenos Aires, 2011**

	Población total (a+b)	Población en hogares con integrantes con discapacidad		Población en hogares con integrantes sin discapacidad	
		Población total discapacidad (a)	Población con discapacidad (b)	Población sin discapacidad (a)	Población sin integrantes sin discapacidad (b)
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	22.3	44.2	55.8	77.7
Zona Norte	100.0	16.8	45.7	54.3	83.2
Zona Centro	100.0	20.4	47.8	52.2	79.6
Zona Sur	100.0	31.2	38.7	61.3	68.8

Nota: La Zona Norte comprende las comunas 2, 13 y 14; Zona Centro, las comunas 1, 3, 5, 6, 7, 11, 12 y 16 y la Zona Sur, las comunas 4, 8, 9 y 10.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2011).

Finalmente, en el Cuadro 4.3 puede apreciarse la composición de los hogares en relación con la discapacidad, ya se trate de personas con discapacidad o de personas convivientes sin discapacidad, lo que aporta una idea más cercana de la magnitud real de la discapacidad en una jurisdicción. Es decir, involucra no solo a miembros que la poseen sino también a sus hogares, sus seres cercanos, sus presupuestos y hasta la disponibilidad de cada miembro del grupo familiar.

## ***2.2. La discapacidad en las villas de la Ciudad de Buenos Aires***

Se aprecia con claridad en los datos expuestos que en la Zona Sur, la más pobre de la ciudad, se incrementa la prevalencia de población con discapacidad y de hogares con presencia de discapacidad. Para especificar la tendencia es muy útil observar qué pasa, a su vez, con la discapacidad en los hogares más pobres de las zonas pobres, en las villas de la Zona Sur de la ciudad, lo cual ha sido posible a partir de la inclusión de una serie de preguntas en la ECVF que permitieron establecer cuáles son los hogares con y sin presencia de discapacidad y desentrañar si hay diferencias y similitudes entre hogares muy pobres, a causa de la discapacidad. Esta forma de medición, de estilo comparativo, no es la más habitual y recién en los últimos años se tiende a hacer operativos generales

de la población que permitan este tipo de comparaciones, como se hiciera oportunamente en la EAH 2011 de la CABA por primera vez en la historia de esta Encuesta. De tal manera, el haber podido contar con los datos de otra encuesta, orientada ésta a ver los efectos de la fragmentación espacial en una población considerada pobre, y la transversalidad de la discapacidad, abrió un panorama empírico sumamente valioso para el conocimiento de la situación de discapacidad en contextos de pobreza: ¿hay un peso relativo de la discapacidad en estos ámbitos? ¿Se diferencian los efectos de la pobreza y los de la discapacidad, o ésta tiene un efecto simplemente intensificador de las consecuencias de la falta de recursos y de condiciones de baja calidad de vida? Si bien se trabajó con una muestra de hogares, el propósito ha sido aprovechar información generada por esta importante herramienta.

Primeramente y según datos censales generales de 2010, se constata que las villas agudizan la pobreza observada en la Zona Sur: los niveles de pobreza de las villas son 2,5 veces mayores que los de la Zona Sur. Las familias del resto de la ciudad tienen un ingreso total 2,5 veces mayor y un ingreso per cápita 4,6 veces mayor que las familias que viven en las villas. Distintos indicadores ponen de manifiesto que la pobreza en las villas no solo tiene mayor incidencia sino que también es más intensa (mayor proporción de población con una alta cantidad de privaciones) (Lépore *et al.*, 2012: 269 y ss.). La concentración espacial de la pobreza que las villas suponen, se encuentra agravada por la fragmentación espacial y la segmentación de las condiciones de vida, que impiden el desarrollo humano y dificultan la realización de la igualdad en el largo plazo. Estos efectos son conocidos como “efectos vecindarios”, “estructura de oportunidades” o “geografía de oportunidades”, que pueden describirse teniendo en cuenta que

Más allá de las carencias de activos personales y familiares, tienen problemas de accesibilidad y de conectividad y se enfrentan con limitaciones en cuanto al acceso a la información, lo que impide también el acceso a los servicios públicos y las oportunidades de empleo. La homogeneidad social de los que residen en lugares pobres y socialmente aislados y la falta de interacción con personas de otros estratos sociales afectan a sus oportunidades y a sus acciones de forma adversa (Macció y Lépore, en Lépore *et al.*, 2012: 43).

¿Y qué pasa con la discapacidad, en particular? Si bien el relevamiento de la ECVF no aporta información sobre la población

con discapacidad en particular, conduce a comparar estos hogares de las villas con los que no tienen presencia de discapacidad en villas, y en la Ciudad, con los que sí tienen discapacidad en la Zona Sur y en la Ciudad.

De la sistematización de los datos 2011 y 2012, resultó que del total de hogares de las villas considerados en la muestra (650) de la ECVF, 35% albergan al menos un miembro con discapacidad, mientras que el 65% no tiene ninguno. Se supera ampliamente el promedio de hogares con presencia de discapacidad de la CABA (21,3%) pero tiende a identificarse –superándola también– con la prevalencia en Zona Sur (30%), la que por otra parte duplica a la de Zona Norte de la CABA (15,6%) y es un tercio más abultada que la Zona Centro (20,5%).

En las villas, los hogares con y sin personas con discapacidad suelen tener cantidades similares de miembros y, en general, tienden a duplicar el número de los hogares de la ciudad, aunque varía la composición por edades de los hijos (Cuadro 4.4). Mientras que casi las tres cuartas partes de los hogares sin discapacidad tiene hijos pequeños, en edad escolar y/o adolescentes, solo la mitad de los hogares con discapacidad está en esta situación y casi la cuarta parte de los hogares sin discapacidad tiene hijos mayores en contraste con el 41% de hogares con discapacidad. No es éste un dato fácilmente interpretable y posiblemente esté asociado con la escasa sobrevivencia de niños que nacen con ciertas dificultades de salud o malformaciones y en el caso de miembros mayores la discapacidad probablemente haya aparecido asociada a deficiencias acumulativas de salud y nutrición, a los llamados “accidentes”, etc.

**Cuadro 4.4: Hogares con y sin integrantes con discapacidad, según cantidad de miembros y ciclo de vida del hogar. Villas relevadas de la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012 (en %)**

	Hogares con (al menos) un integrante con discapacidad	Hogares sin integrantes con discapacidad
<b>Cantidad de miembros del hogar</b>		
Hogares con 2 miembros	13.0	11.0
Hogares con 3 miembros	20.0	22.0

Hogares con 4 miembros	26.0	29.0
Hogares con 5 miembros o más	41.0	38.0
<b>Ciclo de vida del hogar</b>		
Familias en etapa inicial	2.0	3.0
Familias con hijos pequeños	13.0	24.0
Familias con hijos en edad escolar	15.0	27.0
Familias con hijos adolescentes	22.0	19.0
Familias con hijos mayores	41.0	24.0
Familias nido vacío	6.0	1.0
Hogar no familiar	2.0	0.0

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

En cuanto a lo que la ECVF menciona como clima educativo de estos hogares, según el Cuadro 4.5, entre aquellos sin discapacidad, poco más de la mitad tiene un clima bajo, mientras esta característica trepa a la tres cuartas partes de los hogares con presencia de discapacidad, lo que evidencia que quienes por edad pueden estar a cargo cuentan con menor preparación básica. También, en estos hogares hay mayor tendencia a que un niño o adolescente haya repetido de grado o de año: mientras ocurre con 4 de cada 10 niños, en los hogares sin discapacidad no llega a 2 de cada 10, lo que de alguna manera evidencia posible falta de acceso a la calidad educativa, entendida como aquella que aporta los apoyos o la asistencia escolar específica necesaria en el marco de la educación general gratuita. Y el abandono escolar alcanza a más de 2 niños cada 10, en hogares con discapacidad y a menos de 1 cada 10, en hogares sin discapacidad. También parece haber mayor dificultad para conseguir vacante entre niños de hogares con discapacidad, aspecto que claramente se da entre los niños con discapacidad del resto de la Ciudad, más allá de que en los últimos años se han ido tomando previsiones al respecto. La inclusión educativa –entendida como ingreso, permanencia y egreso fluido– en los distintos niveles es todavía un proceso complejo en transición, en la Ciudad y en el país, por lo que no llama la atención (como dato, aunque sí como realidad) que aquí también se verifique e intensifique cuando a la

discapacidad se suma la carencia material, la falta de conocimiento y de información respecto de los derechos de acceso a la educación general pública y gratuita, a los apoyos y dispositivos específicos, etc.

Sin embargo, se observan más posibilidades de capacitación y de retomar los estudios entre los mayores de 18 años de los hogares con discapacidad que entre los de hogares sin discapacidad. Esto puede obedecer más bien a ofertas específicas propias de la zona, provenientes de las OSC o de instituciones oficiales y al interés en encontrar alguna salida ocupacional desde hogares donde la discapacidad puede producir demandas más altas e intensas, mayores gastos, etc. En rigor de verdad, esto no deja de ser una hipótesis sujeta a contraste mediante un relevamiento cualitativo específico, ya que es un dato prácticamente desconocido y sobre el que no se conocen antecedentes.

**Cuadro 4.5: Hogares con y sin integrantes con discapacidad según indicadores educativos seleccionados.**

**Villas relevadas de la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012 (en %)**

	Hogares con (al menos) un integrante con discapacidad	Hogares sin integrantes con discapacidad
Con al menos un menor de 18 años que repitió	41.0	17.0
Con al menos un menor de 18 años que abandonó	22.0	7.0
Con al menos un menor de 18 años que no consiguió vacante	11.0	6.0
Con al menos un mayor de 18 años que retomó sus estudios básicos	25.0	13.0
Con al menos un mayor de 18 años que realizó un curso de capacitación	25.0	14.0

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

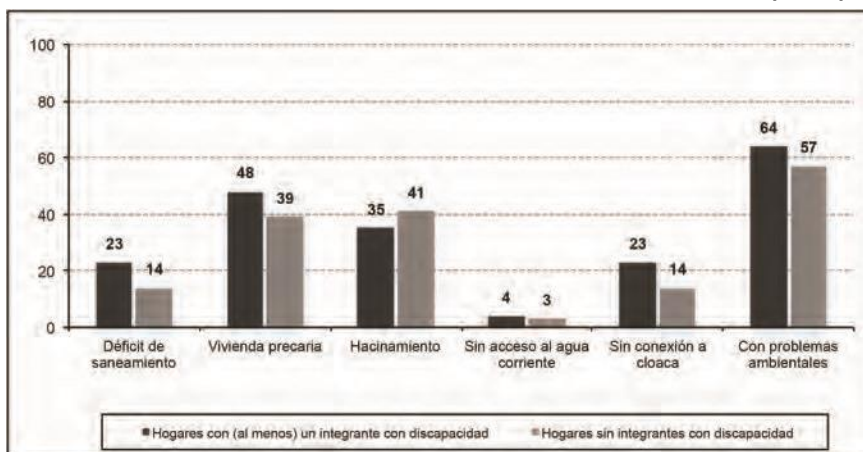
Si bien las viviendas de las villas, comparadas con las del resto de la Ciudad, tienen deficitarios niveles de saneamiento y hacinamiento, en el Gráfico 4.1 se aprecia que la situación de los hogares con presencia de discapacidad es más marcada en ese sentido, con mayor proporción de hogares que declara problemas habitacionales, precariedad de sus viviendas, déficit de saneamiento y falta de conexión a redes cloacales, aunque relativo menor hacinamiento. Este último dato puede ser atribuible a que la

presencia de alguna persona con discapacidad en el hogar requiere por lo general mayor espacio para ella o relativa mayor disponibilidad de recursos de la vivienda, por lo cual quizá albergue menor número de miembros en espacios similares.

En cuanto a la dimensión movilidad física, es decir al uso de tipos de transporte disponible, el Gráfico 4.2 pone de manifiesto que prácticamente la mitad de los hogares con y sin presencia de discapacidad eligen el “colectivo” (52 y 48%) y en bastante menor proporción el pre-metro, subte o tren, quizá por una razón de horarios, costos o de cercanía. Puede decirse que alrededor de una cuarta parte de cada grupo (24 y 28%) no usa ninguno de los medios indicados y en su lugar se traslada caminando, probablemente para evitar gastos, por falta de accesibilidad para personas con dificultades motoras y sus acompañantes o por no responder a los circuitos

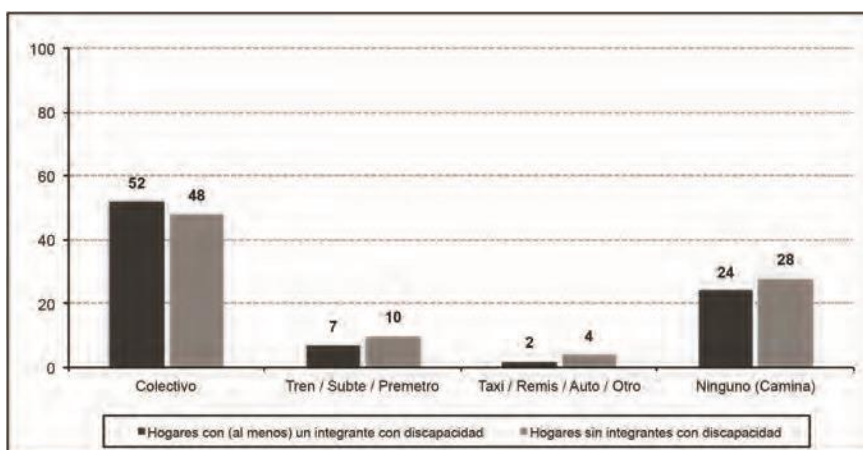
**Gráfico 4.1: Hogares con y sin integrantes con discapacidad según indicadores habitacionales seleccionados.**

Villas relevadas de la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012 (en %)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida Familiares, 2011-2012. UCA. Programa Desarrollo Humano e Inclusión Social.

**Gráfico 4.2: Hogares con y sin integrantes con discapacidad según medios de transporte frecuentes. Villas relevadas de la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012 (en %)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida Familiares, 2011-2012. UCA. Programa Desarrollo Humano e Inclusión Social.

que necesitan recorrer para llegar a sus destinos. Una muy ínfima proporción de ambos hogares usa taxis o vehículos de alquiler o autos y, curiosamente, cosa que no se esperaría, son poquito más los hogares sin miembros con discapacidad los usuarios de este tipo de transporte.

La salud es una dimensión clave dentro del cúmulo de información recogida. Según datos censales (2010), para la población en villas hay prácticamente un 80% de personas en hogares con y sin discapacidad sin cobertura médica que solo utilizan el hospital público, cifras que alcanzan en estos asentamientos en concreto, 78% para hogares sin discapacidad y 77% para hogares con discapacidad, según el Gráfico 4.3. Poco más de la mitad de ambos grupos de hogares asiste a un establecimiento ubicado en el barrio para atender la salud (51 y 54%) y en las tres cuartas partes de los hogares con discapacidad alguna persona fue diagnosticada con una enfermedad.<sup>16</sup>

La falta de tenencia de cobertura médica refleja que la mayoría de los hogares de las villas, con y sin discapacidad, recurre a los hospitales públicos, por lo cual esta oferta debe cubrir la atención de todo tipo, para emergencias, para agudos y también para rehabilitación y tratamientos de larga duración.

De los hogares con presencia de discapacidad, en el 31% alguna persona es adicta o alcohólica, y en el 10% alguna sufre de violencia familiar.<sup>17</sup> Estos porcentajes disminuyen a prácticamente un tercio en hogares sin presencia de discapacidad, siendo de por sí diferencias importantes en cuanto a posible asociación con la

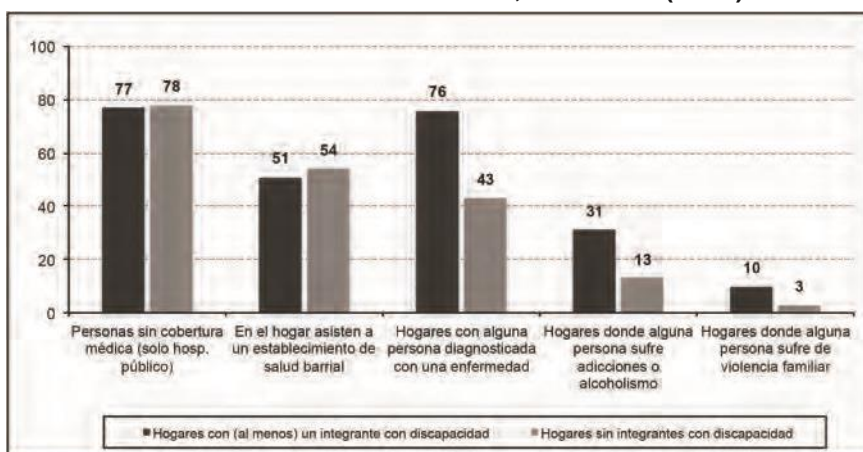
situación de discapacidad y con las consecuencias que plantea en la convivencia cotidiana, tales como el estrés o las diferentes reacciones que pueden generarse a causa de la intolerancia o el rechazo familiar.

Observando el Cuadro 4.6, también pareciera que las condiciones de alimentación son más deficitarias en hogares con presencia de discapacidad, pues más de la tercera parte de los hogares declara que algún miembro no comió por falta de dinero; mientras en los hogares sin discapacidad esto ocurre en una cuarta parte, y hay allí

16. Si bien no se aclara si el miembro diagnosticado con alguna enfermedad es la persona con discapacidad, el dato es revelador de la relación generalizada con problemas de salud.

17. Aquí vale la misma aclaración que en la referencia 16.

**Gráfico 4.3: Hogares con y sin integrantes con discapacidad según indicadores de salud seleccionados. Villas relevadas de la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012 (en %)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida Familiares, 2011-2012. UCA. Programa Desarrollo Humano e Inclusión Social.

**Cuadro 4.6: Hogares con y sin integrantes con discapacidad según situación de pobreza y alimentación. Villas relevadas de la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012 (en %)**

	Hogares con (al menos) un integrante con discapacidad	Hogares sin integrantes con discapacidad
<b>Situación de pobreza</b>		
Hogares por debajo de la línea de pobreza <sup>1</sup>	64.0	54.0
Hogares por debajo de la línea de indigencia <sup>2</sup>	27.0	17.0
<b>Alimentación</b>		
Hogares en los que algún integrante no comió por falta de dinero	39.0	24.0

1. Calculado sobre la base de una línea de pobreza para adulto equivalente de 738 pesos (ODSA, 2011).

2. Calculado sobre la base de una línea de indigencia para adulto equivalente de 355 pesos (ODSA, 2011).

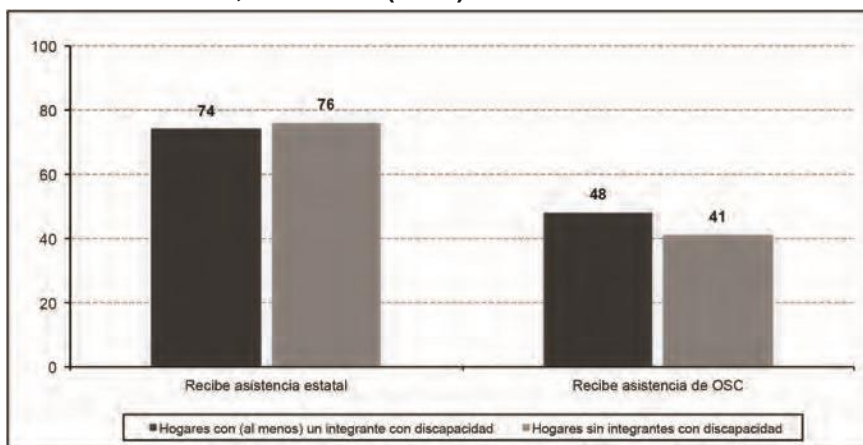
Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida Familiares, 2011-2012. UCA. Programa Desarrollo Humano e Inclusión Social.

más niños para los que a lo mejor se reserva el alimento disponible. (¿Puede interpretarse esto también como uno de los costes diferenciales de la discapacidad?)

En relación con la situación específica de pobreza, sabemos que aquí se encuentran los hogares más pobres e indigentes de la Ciudad. Según diferentes índices de medición expuestos en el Cuadro 4.6, los hogares con presencia de discapacidad son más pobres e indigentes que los que no cuentan en su haber con personas con discapacidad, siendo esto atribuible probablemente tanto a que algún miembro con discapacidad no llegue a ser productivo y no pueda aportar al hogar, como al gasto superior que comúnmente conlleva la condición y situación de discapacidad.

En ambos tipos de hogares de las villas, según el Gráfico 4.4 se recibe casi en igual proporción ayuda del Estado y de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Esto pone de manifiesto que no necesariamente los hogares con discapacidad reciben mayor ayuda aunque realmente la necesiten. En gran medida, este dato puede ser atribuible, por un lado, al desconocimiento por parte de estos hogares, tanto de sus derechos como de programas y de mecanismos

**Gráfico 4.4: Hogares con y sin integrantes con discapacidad según fuente de asistencia recibida. Villas relevadas de la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012 (en %)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida Familiares, 2011-2012. UCA. Programa Desarrollo Humano e Inclusión Social.

concretos de gestión y obtención de ayudas, apoyos o especies que si bien existen tanto desde las OSC como del Estado, los hogares no los alcanzan por falta de información o de acceso formal. Y por otro lado, muchas veces la homogeneización a que lleva la pobreza, la falta de atención médica y de diagnósticos, etc., oculta o invisibiliza situaciones concretas de discapacidad, no siendo detectadas por agentes de las OSC o del Estado. Quizá la combinación de ambos factores y el solapamiento consecuente sean la explicación más realista de por qué la ayuda no sea demandada u ofrecida ni llegue a quienes realmente la necesitan.

En relación con distintas circunstancias que ponen de relieve actitudes o actos de discriminación, o bien en contrapartida, de falta de integración, llama la atención un alto nivel de no respuesta en ambos tipos de hogares, pero aún mayor en aquellos con presencia de discapacidad (63% versus 48%). También se muestran bastante homogéneos los resultados en relación con los motivos que se perciben como rechazo (hostilidad verbal y miradas) en ambos grupos. Los hogares con discapacidad señalan en mayor proporción haberse sentido discriminados, lo cual es bastante corriente en estos hogares de cualquier jurisdicción debido al prejuicio, burla o señalamiento que generan distintos tipos de discapacidad. Sin embargo, más de la cuarta parte de los hogares sin discapacidad señalan percibir rechazo o exclusión, lo que solo es declarado por

poco más de la décima parte de los hogares con discapacidad, tal vez ligado, por ejemplo, al ejercicio de la mendicidad en general, más socialmente reconocida o aceptada entre personas con discapacidad que sin discapacidad. Véase el Cuadro 4.7.

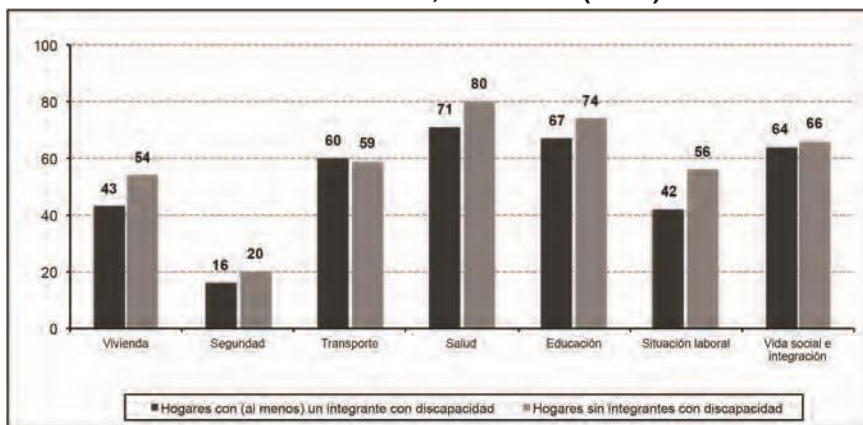
Según el Gráfico 4.5, porcentajes importantes de hogares con y sin discapacidad muestran conformidad con la satisfacción de distintas necesidades. Sin embargo –y en todos los rubros–, este porcentaje es mayor entre hogares sin presencia de discapacidad. Los rubros que presentan mayor conformidad (enunciados en orden decreciente) son: salud, educación, vivienda y vida social. La conformidad con la vivienda y el trabajo es menor entre los hogares con discapacidad que en los sin discapacidad, lo que también puede ser generalizable con lo que manifiestan otros hogares de la Ciudad. El acceso laboral es muy difícil tanto para personas con discapacidad, con menor educación relativa y movilidad, como para sus familiares que suelen estar afectados a su cuidado o atención y apoyo y cuentan con menor disponibilidad o continuidad para el trabajo, espe-

**Cuadro 4.7: Hogares con y sin integrantes con discapacidad según percepción y distribución porcentual de los motivos de discriminación. Villas relevadas de la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012 (en %)**

	Hogares con (al menos) un integrante con discapacidad	Hogares sin integrantes con discapacidad
<b>Percepción de discriminación</b>		
Haberse sentido discriminado	35.0	27.0
<b>Motivos de discriminación</b>		
Hostilidad verbal	19.0	19.0
Rechazo	12.0	26.0
Hostilidad visual	4.0	4.0
Otro	1.0	2.0

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

**Gráfico 4.5: Conformidad de los hogares con y sin integrantes con discapacidad según dimensión. Villas relevadas de la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012 (en %)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida Familiares, 2011-2012. UCA. Programa Desarrollo Humano e Inclusión Social.

cialmente las mujeres, cuidadoras por excelencia. Con lo que ambos grupos muestran menor conformidad es con la seguridad, extrapolable también a otros hogares con y sin discapacidad del resto de la ciudad según manifestaciones generalizadas a través de distintos medios de información y comunicación.

### ***2.3. La incidencia de la discapacidad en un contexto de pobreza. Algunos resultados del contraste entre hogares con y sin discapacidad de las villas***

Entonces: según las fuentes revisadas, ¿qué se ha podido establecer en 2011/2012 en la CABA, en relación con hogares con pobreza y discapacidad? Si bien las evidencias presentadas muestran una situación deprimida en los hogares más pobres en contraste con otros de la Ciudad, y si bien todos los hogares de las villas muestran de por sí una situación bastante homogénea, puede notarse que en aquellos con presencia de discapacidad se agudiza el déficit contextual ya de por sí notable.

Particularmente, en los hogares con presencia de discapacidad el clima educativo suele ser más bajo y se duplica la tendencia a la deserción y al abandono escolar; la atención de la salud depende, para la gran mayoría, de los hospitales públicos, por lo que no

necesariamente se cuenta con la atención especializada requerida en muchos casos de discapacidad; experimentan mayor déficit de saneamiento y precariedad de la vivienda; entre sus miembros hay mayor tendencia al alcoholismo, la drogadicción y a sufrir violencia y hambre; no se registra acceso diferencial a la ayuda tanto de las OSC como del Estado; suelen ser más pobres e indigentes que los hogares sin presencia de discapacidad, ya de por sí pobres y algunos indigentes; experimentan discriminación y rechazo; muestran bajos niveles de conformidad con las condiciones de vivienda, la situación laboral y la seguridad.

Es decir: sobre una situación ya fuertemente deficitaria, en los hogares de las villas, la presencia de discapacidad en más de la tercera parte de ellos, pareciera agudizarla, tal vez como una barrera más de las tantas que enfrentan los hogares y más aún cuando se registra curiosamente que la existencia de discapacidad no les asegura mayor acceso diferencial a la ayuda pública o privada.

Se agrega, además un aspecto que llama la atención. La prevalencia de la discapacidad en la población de la Ciudad tiene mayor incidencia a partir de las edades adultas, mientras que esta importante presencia de discapacidad en los hogares de las villas ocurre en una población joven, según los datos censales de 2010.

En relación con la población con discapacidad en la CABA, Rodríguez Gauna (2009) la analizó detalladamente pareando los datos del Censo Nacional de Población 2001 y los de la Encuesta Nacional de Discapacidad (ENDI, 2002/2003), complementaria del Censo, destacando precisamente su estructura demográfica, lo que determina muchos aspectos que se refieren a ella: la mitad prácticamente pertenecía al grupo de adultos mayores, otra parte importante a la población económicamente activa y muy por debajo los niños y adolescentes. Los datos de la EAH 2011 mantienen esta tendencia, sabiéndose que en el total de la CABA la discapacidad se incrementa notablemente con el aumento de la edad, sobre todo en la población de 65 años y más, y más en las mujeres que en los varones.

¿Cómo opera entonces su manifestación en la población considerada por edades en las villas? Para ello se analizó cómo se distribuía la discapacidad según cortes de edad en las poblaciones afectadas, tanto según los datos de EAH 2011, como según los de la ECVF 2011/2012 en villas. Se midió la prevalencia de discapacidad en hogares con miembros con discapacidad en la CABA (total y por

zonas) y en las villas: de 0-29 años, de 0-44 años y de 0-64 años, procurando captar la evolución en cada cohorte.

Esto permitió confeccionar el Cuadro 4.8<sup>18</sup> y apreciar características asociadas a las respectivas pirámides demográficas. Mientras que la de la CABA es una población preponderantemente adulta, la de las villas es una población joven. Téngase en cuenta que, en la CABA, según datos censales 2010, la edad promedio es de 39 años y en las villas de 24 años. Solo el 2% de su población sobrepasa los 65 años y el 44% son niños o adolescentes menores de 17 años.

Se muestra en el Gráfico 4.6 que mientras en hogares con población que no supera los 29 años en la CABA (total) casi 4 de cada 100 hogares tienen presencia de discapacidad y en la Zona Sur de la Ciudad alcanza a más de 6 cada 100 hogares, superando la Zona Centro y triplicando la Zona Norte, en las villas, llegan a 20 de cada 100 hogares. De arranque, la quinta parte de los hogares con pobla-

18. Los datos fueron sujetos a redondeo para hacerlos más claramente contrastables.

**Cuadro 4.8: Prevalencia de hogares con integrantes con discapacidad por grupo de edad según lugar de residencia. Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012 (en %)**

	General	Grupos de edad		
		Hasta 29 años	Hasta 44 años	Hasta 64 años
CABA <sup>1</sup>	21.0	4.0	7.0	12.0
Zona Norte <sup>1</sup>	16.0	2.0	4.0	8.0
Zona Centro <sup>1</sup>	21.0	5.0	7.0	11.0
Zona Sur <sup>1</sup>	30.0	6.0	11.0	20.0
Villas <sup>2</sup>	35.0	20.0	26.0	34.0

Nota:

La Zona Norte comprende las comunas 2, 13 y 14; Zona Centro, las comunas 1, 3, 5, 6, 7, 11, 12 y 16 y la Zona Sur, las comunas 4, 8, 9 y 10.

Fuente:

1. Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Anual de Hogares (DGEyC, 2011).

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

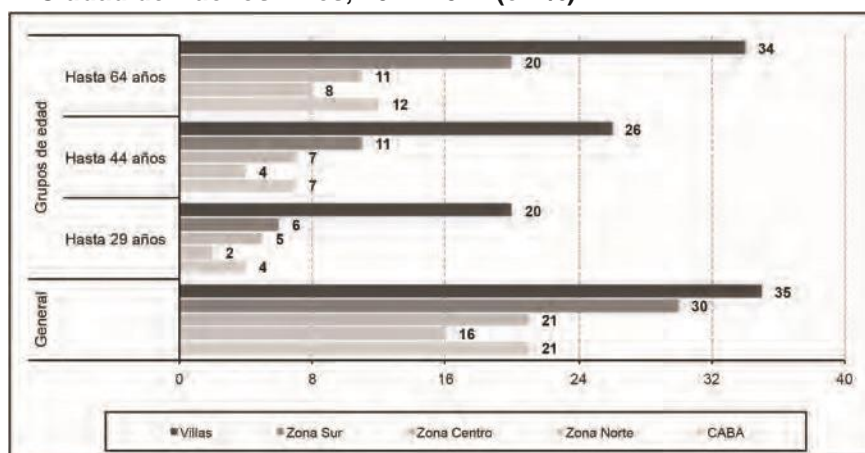
ción en etapa de infancia y juventud de las villas está afectado por la discapacidad de alguno o algunos de sus miembros, lo que resulta un dato estremecedor ya que pone de relieve hogares que parten con desventaja muy temprana para afrontar su vida cotidiana y su ciclo vital familiar.

En hogares con miembros de hasta 44 años (corte que incluye al anterior y suma adultos medios), si bien se mantiene la tendencia, se ve ya el incremento en la CABA porque se manifiesta cómo aumenta la discapacidad al subir la edad. Así en la CABA (total) son 7 hogares afectados de cada 100 y más de 10 hogares cada 100 en Zona Sur, que siempre supera a Zona Centro y Norte. En las villas, son 26 hogares de cada 100.

Los hogares con población de hasta 64 años (es decir, incluyendo ya los dos cortes anteriores), que presentan discapacidad son prácticamente 12 de cada 100 en la ciudad (total) y prácticamente 20 de cada 100 en la Zona Sur, que a su vez casi duplica la cifra de hogares de Zona Centro y supera ampliamente la de Zona Norte. Para las villas, estos hogares son 34 de cada 100.

Es decir, que si se toman los hogares de las villas con presencia de discapacidad con población infantil y joven hasta los 29 años se observa que quintuplican el número de estos hogares según el pro-

**Gráfico 4.6: Prevalencia de hogares con integrantes con discapacidad por grupo de edad según lugar de residencia. Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012 (en %)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Anual de Hogares (DGEyC, 2011) y Encuesta de Condiciones de Vida Familiares, 2011-2012. UCA. Programa Desarrollo Humano e Inclusión Social.

medio para la ciudad y casi triplican los de la Zona Sur (dentro de la cual están ubicados), considerada la más pobre de la Ciudad. Se aprecia con claridad cómo la discapacidad se instala tempranamente en las villas, y más abarcativamente en las zonas pobres.

En líneas generales, se comprueba además y de manera preocupante cómo los promedios de prevalencia –y esto vale para hogares y para población– encubren diferencias muy importantes que, si no son detectadas e identificadas, pierden toda posibilidad de ser atendidas en su especificidad cuando solo se planifica desde los promedios o las cifras generales.

Se ha puesto de relieve cómo el análisis y la reflexión sobre la influencia de entornos fuertemente caracterizados y definidos como los de la pobreza aguda permiten ver más allá del peso de la deficiencia. No solo hay discapacidad porque no se atiende, apoya o rehabilita la deficiencia, sino porque el entorno obstaculizante no permite habilitar las capacidades y elegir con libertad los medios para poder aspirar a una vida de calidad.

### **3. Reflexiones finales**

Ciertamente se ha procurado responder al interés epistemológico de revisar las conceptualizaciones más actuales de discapacidad, puntualizando el rol del “contexto con barreras” como constructor de discapacidad en la interacción de personas con deficiencia y, a la vez, reunir evidencia empírica para conocer factores contextuales globales –como la pobreza– e interpretar la realidad de la discapacidad, en el tiempo y en el espacio. En la práctica, esto abre derroteros cada vez más complejos observando la discapacidad como fenómeno transversal y multidimensional. Y a su vez sugiere que se debe tener muy presente que no se la puede conocer como fenómeno, lejos de los protagonistas y de los escenarios.

Se partió de una observación contundente: la discapacidad es un concepto que evoluciona, y esa evolución revela cambios de mentalidad, variación de las representaciones sociales y de los modelos de gestión. Es que cada vez se pone más el ojo en la persona y en sus capacidades y menos en el déficit (pero aún, no todo lo necesario). Importa orientar la mirada analítica hacia las capacidades, la ciudadanía y la perspectiva de derechos y no solamente a los aspectos deficitarios y de abordaje terapéutico, aunque sin negarlos ni desconocerlos, como parte de un proceso que los subsume y supera.

También fue objetivo perseguido el trabajar con la propia realidad. Se eligió el espacio urbano de las villas de la Zona Sur de la Ciudad de Buenos Aires y las consecuencias causadas por la pobreza en interacción con la discapacidad. (Sabemos que la relación pobreza/discapacidad es un clásico en la literatura temática sobre el que poco se ha avanzado y mucho se ha reiterado.) Se trabajó con datos cuantitativos. Y esto también merece una reflexión tangencial no abordada en el texto. Es apropiado reconocer que los datos que se usaron son relativamente recientes y forman parte de operativos de indagación estadística y de la investigación cuantitativa con objetivos diversos, no específicos de la discapacidad. Lo valioso es que hubo oportunidad en su momento de incluir algunas preguntas de detección para disponer de estos datos que permitieron contrastar personas y hogares con y sin discapacidad. Y eso, a todas luces, es una buena práctica. Se apuntó a la población, a los hogares, a las zonas o espacios, a los pobres y a la pobreza, de la Ciudad y de la villa y, a su vez, se ubicó a la discapacidad como una variable interviniente más.

No se hicieron grandes descubrimientos pero sí contundentes y confiables. Haber trabajado con hogares con y sin presencia de discapacidad refiere a una magnitud más rica y reveladora que la simple prevalencia de población con discapacidad. El hogar como unidad de análisis refiere a convivencia de miembros, a vínculos, a relaciones y a distribución de presupuestos o patrimonio en función de sus necesidades. El hogar transversalizado por la discapacidad tiene un desafío extra que sobrellevar. De tal suerte los datos ponen de relieve que un hogar de la villa es un hogar pobre con clima educativo bajo, poca elección en la atención de salud aparte del hospital público (lo que no es poco aunque, en algunos casos, insuficiente), con déficit habitacional y de saneamiento, donde puede haber hambre y además alcoholismo, drogadicción y violencia. En ese marco homogéneo, el hogar con discapacidad intensifica estas características, y, sin embargo, la realidad mostró que, o bien no es suficientemente conocedor de sus derechos o no es claramente visibilizado como para recibir apoyos o ayuda diferencial, equiparadora, oportuna, de la OSC o del Estado.

Por otra parte, estos hogares con discapacidad, por lo general con población joven, revierten la tendencia estadística por la cual la condición de discapacidad se acrecienta con la edad. Aquí la quinta parte de los hogares con todos los miembros menores de 29 años tiene presencia de discapacidad cuando esta característica a su vez

quintuplica la tendencia en los hogares con discapacidad de la ciudad donde la presencia de discapacidad se da en solo 4 de 100 hogares. La discapacidad se instala en cantidad y muy tempranamente en la villa y los apoyos no llegan, las capacidades no se apuntalan ni fortalecen al menos desde la oferta existente. Falta de conocimiento de derechos y de procedimientos de reclamo o gestión, falta de medios para alcanzarlos, falta de visibilización. No se evita lo que en muchos casos podría ser evitado. La discapacidad no solo se constituye a partir de dificultades de largo plazo y de falta de acceso a la salud y a la rehabilitación sino también a partir de la falta de habilitación de las capacidades, del apego, del cuidado, de la higiene, de la nutrición, de los derechos, de la autonomía, de los apoyos de todo tipo, etc. Y este tal vez sea el mayor coste de la discapacidad, la mayor factura que se le plantea a la población afectada de zonas pobres. Y lo dicho nos permite visualizar a la discapacidad como un problema de desarrollo y de carácter social, para una población que, desde temprano, como dice Festa (2002) es sujeto de destitución social.

Colin Barnes, parafraseando a Peter Coleridge en un trabajo de 2006 (*Disability, Liberation and Development*), considera que:

La pobreza puede ser mejor comprendida si la consideramos una matriz compleja de exclusión social que se extiende más allá de los ingresos para englobar el acceso a la educación, al empleo, a la vivienda, al transporte y a un entorno construido, el placer, la vida familiar y las relaciones sociales. [...] La pobreza de las personas con discapacidad no puede ser explicada simplemente en términos de actitudes discapacitantes y prejuicios. La misma, al contrario, se asienta en desigualdades estructurales y sociales (Barnes, 2010: 17).

Y esto es lo que se ha ejemplificado de manera simple y elocuente en el presente análisis.

Romper la exclusión debe ser un objetivo compartido, generando redes y vínculos con otros grupos diversos que reclaman acceso a una vida de calidad. La investigación social tiene que incursionar en estos espacios comunes delineados por factores contextuales que ameritan ser explorados con datos y certezas y seriamente revisados al ensayar cambios y actualizaciones en los documentos abordados.

La discapacidad no necesariamente tiene que ser estudiada solamente por sus especialistas, sino que puede ser entendida también como una variable transversal en distintos estudios de

población, de organizaciones, de grupos, etc. Se debería contar con datos producidos por marcos conceptuales homologados y mecanismos transparentes y estandarizados. Una propuesta de interés sería incorporar con continuidad la discapacidad a operativos estadísticos comunes de distintas jurisdicciones como la Encuesta Permanente de Hogares u otras encuestas sectoriales (laborales, educativas, de gastos del hogar, etc.) y en investigaciones cualitativas sobre variados tópicos (a modo de ejemplos diversos: sobre género, juventud, adultos mayores, sexualidad, participación política, inclinaciones vocacionales, actitud ante el aborto, tendencia del consumo nutricional doméstico, uso de nuevas tecnologías, etc.). Es decir: dar voz, conocer, poder comparar, establecer el peso de las diferencias y el origen de las mismas, así como contar con elementos para reconocer semejanzas y fortalecerlas. Esto supone, además, seguir observando esa evolución conceptual y sus motores, que están en la realidad misma. Y básicamente, dismantelar el prejuicio sobre la discapacidad (Pérez Bueno, 2004) incluso en el campo académico, entendiendo con meridiana claridad que la discapacidad es parte de la condición humana.

No se pretendió agotar el análisis de la pobreza y la discapacidad en las villas. Simplemente se propuso como una oportunidad brindada por un instrumento valioso como es la ECVF. El mensaje es claro: la deficiencia puede ser similar pero la discapacidad que aquella funda se amasa con factores personales y contextuales. Los hogares de personas con discapacidad son el primer contexto y se ven involucrados en el afrontamiento y la evolución de la discapacidad, hacen a la magnitud de la misma y deben ser objeto de estudio y también de apoyo y promoción, para alcanzar una inclusión plena, para, sin perder el verdadero objetivo, mejorar la calidad de vida y el acceso a la misma de toda la población, más allá de cualquier diferencia, propendiendo a una verdadera “cultura del encuentro”<sup>19</sup> (Fernández, 2013).

19. El autor alude en esta nota al vocabulario más destacado acuñado por el “sacerdote argentino Jorge Bergoglio”, y difundido en todo el mundo una vez elegido Papa como Francisco (2013). Menciona Fernández en relación con la “Cultura del encuentro” que “Francisco” “procura fomentar todo lo que acerca, une, suma, conecta a las personas y a los grupos. Es un enamorado del bien común y de la amistad social. Por eso no mira con agrado las polarizaciones y las dialécticas sociales”.

## ANEXO

### **Encuesta Anual de Hogares CABA 2011. Dirección General de Estadísticas y Censos. Ciudad de Buenos Aires**

La Encuesta Anual de Hogares (EAH) –que realiza la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre octubre y diciembre de cada año– brinda información sobre la situación socioeconómica de la población de la Ciudad, sus hogares y sus viviendas. La población bajo estudio está constituida por los hogares particulares de la Ciudad de Buenos Aires, quedando excluida la población residente en hogares colectivos, los pasajeros de hoteles turísticos y las personas sin residencia fija. Es un estudio por muestreo –a dos etapas– de viviendas en las que se encuesta a la totalidad de los hogares que las habitan. En oportunidad de la realización de la EAH 2011, se aplicó un módulo específico para personas con discapacidad. La estrategia de medición supuso la incorporación de una batería de preguntas de identificación de personas con dificultad de largo plazo en el cuestionario individual aplicado a todas las personas incluidas en la muestra, a las que, una vez identificadas, se les aplicó el Módulo de discapacidad.

(Lo que se expone a continuación fue extractado de Pantano y Rodríguez Gauna [2012] EAH 2011 - Análisis de los resultados del módulo especial: La población con dificultad de largo plazo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [Informe 1]). Disponible en línea:

[http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/EAH/sintesis\\_resultados\\_modulos\\_especiales/sintesis\\_resultados\\_especiales.php?menu\\_id=34821](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/EAH/sintesis_resultados_modulos_especiales/sintesis_resultados_especiales.php?menu_id=34821)

La EAH 2011 respetó el espíritu de la Convención Internacional que entiende que

La discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

De tal suerte, procuró detectar personas con deficiencia o dificultades de largo plazo (Módulo de Identificación) y obstáculos en el entorno (Módulo de Discapacidad).

La estrategia metodológica para la medición de la población y los hogares con personas con dificultad de largo plazo consistió en incorporar al cuestionario de la EAH 2011:

Una batería de 12 preguntas de identificación de la población con dificultad de largo plazo (incluida en el cuestionario general, aplicado a toda la población encuestada).

Un Módulo de Discapacidad con preguntas específicas para las personas con dificultad de largo plazo previamente identificadas, a los efectos de establecer los obstáculos y barreras que aquellas encuentran en su desenvolvimiento en la vida cotidiana.

La identificación consistió en la implementación de las siguientes 12 preguntas sobre dificultades de largo plazo a todas las personas del hogar:

- |  |
|--|
| MD 1 ¿Tiene Ud. alguna dificultad de largo plazo para caminar, subir o bajar escalones?  |
| MD 2 ¿Tiene Ud. alguna dificultad de largo plazo para mover uno o los dos brazos o las manos?  |
| MD 3 ¿Tiene Ud. alguna dificultad de largo plazo para agarrar objetos y/o sostener peso con una o las dos manos?   |
| MD 4 ¿Tiene Ud. alguna dificultad de largo plazo para levantarse, acostarse, mantenerse de pie o sentado?  |
| MD 5 ¿Tiene Ud. alguna dificultad de largo plazo para ver, aun con anteojos o lentes puestos?  |
| MD 6 ¿Tiene Ud. alguna dificultad de largo plazo para oír aun usando audífonos o aparatos?   |
| MD 7 ¿Tiene Ud. alguna dificultad de largo plazo para hablar o comunicarse, aun usando lengua de señas? (Entender lo que dice otra persona o que otra persona entienda lo que Ud. está diciendo) |
| MD 8 ¿Tiene Ud. alguna dificultad de largo plazo para entender o aprender indicaciones sencillas?  |
| (Memorizar, comprender, reproducir y/o ejecutar indicaciones de distinta índole, por ejemplo, cómo llegar a un lugar nuevo (Por ejemplo pueden   |

ser consideradas aquí las personas con Síndrome de Down o con cualquier otra deficiencia mental o intelectual.)

MD 9 ¿Tiene Ud. alguna dificultad de largo plazo para concentrarse y/o recordar cosas que le interesan?

MD 10 ¿Tiene Ud. alguna dificultad de largo plazo para atender por sí mismo su cuidado personal, como lavarse o vestirse o comer?

MD 11 ¿Tiene alguna otra dificultad de largo plazo para realizar actividades que no le pregunté?

MD 12 ¿Cuál?

Se puede acceder a los formularios del Módulo de Discapacidad de la EAH 2011:

[http://www.estadistica.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/EAH/formularios/formularios.php?menu\\_id=34825](http://www.estadistica.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/EAH/formularios/formularios.php?menu_id=34825)

## Encuesta de Condiciones de Vida Familiares

La Encuesta de Condiciones de Vida Familiares (ECVF) es un relevamiento del Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social de la Universidad Católica Argentina que tiene por fin recoger información que permita evaluar la calidad de vida de las familias que habitan en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. La misma fue aplicada en los años 2011 y 2012 a una muestra total de 650 hogares familiares residentes en 7 villas de la Ciudad de Buenos Aires: 1-11-14 de Bajo Flores, la 21-24-Zavaleta de Barracas, la nro. 6 Cildañez, la nro. 9 INTA, la nro. 3 Fátima, la de Piletones y el barrio precario Ramón Carrillo.

La encuesta indaga aspectos objetivos y subjetivos de las condiciones de vida y el vínculo de las familias con las OSC en 12 dimensiones de análisis: Características demográficas, Migración internacional, Vivienda y hábitat, Conectividad y accesibilidad, Seguridad, Salud, Alimentación, Educación, Actividades laborales y productivas, Situación económica del hogar, Integración social, Vida familiar y religiosa. Cada dimensión se divide operacionalmente en subdimensiones, para las que se elaboraron indicadores con relación a las condiciones de vida y al vínculo con OSC.

El bloque de preguntas para detectar hogares con personas con dificultades de largo plazo (homologadas a personas con discapacidad) se incluyó en la dimensión que indaga sobre la salud.

Está inspirada en el marco conceptual y metodológico de la EAH 2011 de la DGEyC-CABA. Para mayor detalle de la encuesta véase en esta misma publicación el apéndice de Jimena Macció, *Fuentes de datos primarias del Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social*.

- E3. ¿Usted o algún miembro de su hogar tiene dificultad permanente...
- a. ...para ver, aun si usa anteojos?
  - b. ...para oír, aun si usa audífono?
  - c. ...para caminar o subir escalones?
  - d. ...para recordar o concentrarse?
  - e. ...con su cuidado personal, como lavarse o vestirse?
  - f. ...debido a un problema físico, mental o emocional, ¿tiene alguna dificultad para comunicarse, por ejemplo entender lo que otros dicen o hacerse entender por otros?

## Bibliografía

- Barnes, C. (2010), “Discapacidad, política y pobreza en el contexto del Mundo Mayoritario”, en *Política y Sociedad*, n° 1, vol. 47, pp.11-25. Recuperado de:  
[http://www.um.es/discatif/documentos/PyS/2\\_Barnes.pdf](http://www.um.es/discatif/documentos/PyS/2_Barnes.pdf)
- Berthoud, R. (1993), “Meeting the Cost of Disability”, en Dalley, G. (ed.), *Disability and Social Policy*, Londres, Policy Studies Institute. Recuperado de: <http://web.policystudiesinstitute.org.uk/publications/archivepdfs/Disability%20and%20social/BERTHOUD.pdf>
- Casado, D. (2011), *Afrontar la discapacidad, el envejecimiento y la dependencia*, Madrid, CCS.
- DGEyC (Dirección de Estadística y Censos) (2011), Encuesta Anual de Hogares (EAH). Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Elwan, A. (1999), *Poverty and Disability. A survey of the Literature*, The World Bank.
- Fernández, V. M. (2013), marzo 17 “Las palabras preferidas del Papa Francisco”, en *Clarín*.
- Festa, M. E. (2002), *Indicadores de calidad de vida priorizados por las personas con discapacidad que viven en contextos de pobreza*, Sunchales, Santa Fe, Centro de Estudios. Fundación de la Cuenca.
- Foro Social de las Américas (2004), Carta Mundial del Derecho a la Ciudad. Quito-Barcelona. Recuperado de: [http://www.lapetus.uchile.cl/lapetus/archivos/1239291239Carta\\_mundial\\_derecho\\_ciudad.pdf](http://www.lapetus.uchile.cl/lapetus/archivos/1239291239Carta_mundial_derecho_ciudad.pdf)
- HIC-AL (Coalición Internacional para el Hábitat. Oficina Regional para América Latina) (2008), *El Derecho a la Ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate*, México.
- INDECON (International Economic Consultants), Cost of Disability Research Project. Report submitted to the National Disability Authority, Dublin. Recuperado de:  
[http://www.nda.ie/cntmgmtnew.nsf/0/EF734FD9D0C04B3880256E690055CFFB/\\$File/DisabilityCost.pdf](http://www.nda.ie/cntmgmtnew.nsf/0/EF734FD9D0C04B3880256E690055CFFB/$File/DisabilityCost.pdf)
- Léopore, E., Léopore, S., Mitchell, A., Macció, J. y Rivero, E. (2012), *Capacidades de desarrollo y sociedad civil en las villas de la ciudad*, Buenos Aires, Educa.

- Macció, J. (2010/2011), *Encuesta de Condiciones de Vida Familiares*. Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social, UCA.
- Martínez Ríos, B. (2013), “Pobreza, discapacidad y derechos humanos”, en *Revista Española de discapacidad*, I (1), pp. 9-32, Madrid. Recuperado de: [http://riberdis.cedd.net/bitstream/handle/11181/3895/pobreza\\_discapacidad\\_y\\_derechos\\_humanos.pdf?sequence=1](http://riberdis.cedd.net/bitstream/handle/11181/3895/pobreza_discapacidad_y_derechos_humanos.pdf?sequence=1)
- Mathivet, C. (2009), *El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear “otra ciudad posible”*, Santiago de Chile, HIC.
- Metts, R. (2004), *Discapacidad y Desarrollo*. Documento de Antecedentes, preparado para la Reunión de la Agenda de Investigación sobre Discapacidad y Desarrollo, sede del Banco Mundial, Washington, D.C.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (1980), *CIDDM. Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías*, Madrid, IMSERSO.
- (2001), *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría General de Asuntos Sociales, Madrid, IMSERSO.*
- OMS/BANCO MUNDIAL (2011), *Informe Mundial sobre la Discapacidad*, Ginebra.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2006), *Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Recuperado de: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>
- (2006), *Recomendaciones para los Censos de Hogares y Población del 2010*, Washington, DC.
- Pantano, L. (2009a), “Nuevas miradas en relación con la conceptualización de la discapacidad. Condición y situación de discapacidad”, en Brogna, P. (comp.), *Visiones y revisiones de la discapacidad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2009b), *Medición de la discapacidad en Latinoamérica. Orientación conceptual y visibilización*, Buenos Aires, EDUCA.
- (2009c). *Magnitud de la Discapacidad en Argentina: de los dichos a los hechos*. Jornadas de Difusión y Seguimiento de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. CONADIS. Recuperado de: <http://www.cndisc>.

- gov.ar/doc\_publicar/varios/ponencia\_lilianapantano.doc
- Pantano, L. y Rodríguez Gauna, M. C. (2012), EAH 2011 - Análisis de los resultados del módulo especial: *La población con dificultad de largo plazo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Informes 1 y 2)*. Recuperado de:  
[http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/EAH/sintesis\\_resultados\\_modulos\\_especiales/sintesis\\_resultados\\_especiales.php?menu\\_id=34821](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/EAH/sintesis_resultados_modulos_especiales/sintesis_resultados_especiales.php?menu_id=34821)
- Pérez Bueno, L. C. (2004), *El desmantelamiento de la discapacidad y otros escritos vacilantes*, Barcelona, El Cobre.
- Rodríguez-Gauna, M. C. (2009), “Del concepto de Discapacidad a la evidencia empírica: un desafío para los productores de información”, Tesis de maestría en generación y análisis de información estadística. Universidad Nacional Tres de Febrero, Buenos Aires.
- SIIS (Centro de Documentación e información) (1993), Asistencia de mantenimiento. Materiales. Documento 34/92. RPPAPM. Madrid.

## Capítulo 5

# LA SITUACIÓN RELIGIOSA EN LAS VILLAS DE LA CIUDAD: APROXIMACIÓN A LA RELIGIOSIDAD DE LAS MUJERES

Ana Lourdes Suárez<sup>1</sup>

### Introducción

Los asentamientos precarios de la ciudad de Buenos Aires, pese a la homogeneidad socioeconómica de su población, conforman un espacio de una gran diversidad y riqueza cultural. Diversidad que se nutre, entre otros aspectos, de la variedad de lugares de proveniencia de sus pobladores, de la habilidad de los habitantes para insertarse en una ciudad que en muchos aspectos se presenta como hostil, de la creatividad para orquestar la supervivencia cotidiana pese a las fuertes adversidades. Esta diversidad cultural se expresa en la religiosidad palpable en el espacio. Cualquiera que haga un recorrido rápido por los barrios precarios de la ciudad no puede dejar de notar la cantidad y variedad de marcas religiosas en el espacio público: imágenes de la Virgen en sus diversas advocaciones: Luján, Caacupé, Copacabana, Urcupiña, etc.; cruces e inscripciones que indican la presencia de capillas cristianas (católicas o evangélicas); pequeños “santuarios” de santos (Cayetano, Francisco, etc.) que conviven con íconos populares de santidad como el Gauchito Gil, la Difunta Correa, etc. Son todas marcas que hablan de una religiosidad viva y presente en la vida cotidiana de las personas en estos barrios.

1. UCA-Conicet. Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación, Centro de Investigaciones Sociológicas. Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social. analourdessuarez@gmail.com / alsuarez@uca.edu.ar

Dar cuenta de la variedad y riqueza de este espacio requiere de un estudio de caso en profundidad en el que se recurra a diversas fuentes de datos cuantitativos y cualitativos. El presente trabajo se vale solo de una fuente: la encuesta efectuada en el marco del Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social de la Pontificia Universidad Católica Argentina, consciente

de que se trata solo de una pequeña ventana, entre las muchas otras que deberían abrirse para mirar el campo religioso en este espacio urbano. El análisis se efectúa a sabiendas de las grandes limitaciones que supone adentrarse en este campo recurriendo solo a datos cuantitativos. Esta conciencia me lleva a ser cauta en la caracterización propuesta y a contener mi deseo de avanzar con argumentaciones que los datos no permiten hacer. Cabe asimismo destacar que si bien la expresión “campo religioso” se ha convertido, en los textos de los especialistas, en una especie de “comodín lingüístico” que facilita la mención del fenómeno de la diversidad religiosa, sin por eso convertirse en un instrumento de análisis (Martínez, 2013: 91), lo utilizamos porque creemos que es de gran utilidad para iluminar dinámicas en contextos específicos como el que escogimos para este trabajo: el de los asentamientos precarios. Espacio en el que puede observarse el flujo y la tensión entre las instituciones religiosas y las religiosidades que con frecuencia se desarrollan en sus márgenes.<sup>2</sup>

El esquema del trabajo es el siguiente: se presenta primero un breve marco conceptual desde el cual abordar el tema; se explora el enfoque de las capacidades destacando los recursos que brinda para un entendimiento innovador de la religión y de la religiosidad popular. Se presenta luego el universo de estudio, la fuente de datos utilizada, el encuadre metodológico, sus posibilidades y limitaciones. En tercer lugar se analiza la identidad, la práctica y la participación religiosa. En cuarto lugar se analiza cómo la situación religiosa según los aspectos mencionados varía al cruzarla con algunas dimensiones sociodemográficas: nivel de instrucción, edad, lugar de procedencia y situación conyugal. Luego se explora la confianza en las instituciones y en actores religiosos del uni-

2. Ana Teresa Martínez destaca la utilidad del concepto “campo religioso” para visibilizar el creciente quiebre de la hegemonía católica, la multiplicación de instituciones religiosas y de las religiosidades, así como para explicitar los espacios de no-creencia y de las heterodoxias radicales (Martínez, 2013: 99).  
verso de estudio. El trabajo termina con conclusiones y algunas reflexiones.

## **1. La religión y la religiosidad popular desde el abordaje de las capacidades**

La antropología religiosa muestra que la religión comprende mucho más que la creencia en Dios o en la trascendencia. La religión es un espacio al que muchas personas recurren para entender el mundo y su lugar en él. La gente recurre a lo religioso para encontrar sentidos profundos a sus vidas, a sus problemas, a sus dolores y alegrías (Bradley, 2009). En la religión, entre otros aspectos, encuentran respuestas que la ciencia no puede dar, encuentran respuesta a las injusticias, hallan bases morales sobre las que juzgar los actos propios y de los demás. La dimensión religiosa es fundamental en la formulación de creencias espirituales y morales, que a su vez se traducen en relaciones sociales que afectan la vida de las personas.

El abordaje de las capacidades parte de esta constatación antropológica y da un marco innovador desde el cual pensar la religión. El eje central es el sujeto del que se destaca su libertad para llevar el tipo de vida que valora. Conceptos fundamentales del enfoque son los funcionamientos y las capacidades. Los funcionamientos/realizaciones manifiestan “las cosas que una persona puede valorar hacer o ser” (Sen, 2000: 99). “La capacidad de una persona se refiere a las diversas combinaciones de funciones que puede conseguir [...] es un tipo de libertad: la libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones de funciones” (Sen, 2000: 99-100). Se trata de la libertad de elegir el estilo de vida que se quiere llevar.

La base del enfoque de las capacidades, particularmente en la formulación de Martha Nussbaum, es la naturaleza política del ser humano; un ser cuya socialidad no es una condena ni responde exclusivamente a razones de tipo pragmático, sino a una vocación de plenitud que se realiza, una vida que “florece” en el encuentro con el otro (Leal, 2012). Nussbaum, como señala Leal, se distancia del contractualismo clásico, abrazando un liberalismo que podría definirse como una síntesis entre personalismo y pluralismo. Se basa en una antropología que posee dos notas fundamentales: la fragilidad como condición humana básica,<sup>3</sup> y la identidad plural de las personas. Es desde esa condición desde donde las personas buscan llevar la vida que tienen razón de valorar.

La importancia de la religión, siguiendo a Nussbaum, radica en primer lugar en su relación con el derecho de cada persona a buscar

el sentido de su propia vida y llevar la vida que valora. Las religiones son sistemas articulados dadores de sentido que alimentan asimismo las acciones de las personas. La autora señala, en base a este argumento, que al adentrarnos en las grandes tradiciones religiosas se constata que todas ellas han procurado estimular en sus miembros sentimientos como la compasión frente al sufrimiento humano y la solidaridad. Las diversas tradiciones religiosas son fuerzas vivas que proyectan ideales sociales, morales e intelectuales que sostienen las esperanzas y aspiraciones de las personas (Deneulin y Bano, 2009). Estas tradiciones religiosas que, como todas las tradiciones culturales son dinámicas y heterogéneas, desde esta perspectiva, son dadoras de “agencia” (*agency*) –otro concepto clave en el enfoque de las capacidades–; o sea, son dadoras de la habilidad de luchar por objetivos que uno valora y tiene razón de valorar (Sen, 2000). Una persona con agencia es alguien que genera transformaciones.

Las diversas tradiciones religiosas de alguna manera sostienen y defienden una cierta idea de justicia (Nussbaum, 2002). De ahí, como afirma Leal (2012), la relevancia de la religión en la teorización de una ética pública. Es precisamente porque las religiones hablan de moral que son importantes políticamente hablando. Cabe así cuestionar el supuesto del discurso cotidiano que asume que

3. Siguiendo a Leal (2012), Nussbaum (2002) entiende la “fragilidad” en dos sentidos fundamentales. El primero está relacionado con nuestra existencia de seres corporales y necesitados, durante casi la totalidad de la vida, de cuidado y asistencia. El segundo tiene que ver con una dimensión interior; según Nussbaum, cada ser humano a lo largo de su vida se verá enfrentado a situaciones trágicas, es decir, momentos en que tendrá frente a sí dos posibilidades, cada una de ellas buena y eventualmente justa, y estará obligado a tomar una decisión. En el acto de optar el hombre experimenta la renuncia, el dolor y, al mismo tiempo, la felicidad. El éxito de su decisión no está garantizado, y los ciegos embates de la fortuna están siempre al acecho; sin embargo, solo a través de este caminar el ser humano puede llegar a ser realmente aquello que es (Nussbaum, 2002: 256-261). Y es en estas encrucijadas donde se juega el sentido de la vida.

la religión es un asunto privado (sobre todo en los países de tradición cristiana). Las religiones hacen parte de la esfera pública, porque todas ellas tienen una preocupación ético-política. Un termómetro de la madurez de las religiones una vez en la esfera pública es su capacidad de dar cuenta de su pluralidad interna, o sea de su autocorrección.<sup>4</sup>

En resumen, la religión es a menudo una parte significativa de la vida de las personas, que infunde lo que valoran, lo que son y lo que hacen. La religión tiene en la teoría de las capacidades un rol público y funcional, en el sentido que ella, en virtud de su gran impacto en la vida de las personas, adquiere relevancia en la medida que puede convertirse en una aliada de las capacidades. Sin embargo, no está nunca inmune al poder y está siempre enmarcada en la estructura social y económica (Deneulin, 2009b).

La perspectiva del abordaje de las capacidades sobre el rol de la religión en las sociedades tiene afinidades con lecturas que valoran la religiosidad popular<sup>5</sup> en tanto hacedora de cultura desde procesos históricos concretos. Las ciencias sociales hacen referencia a esta categoría de la religiosidad en relación con el conjunto de creencias y prácticas de ciertos sectores más marginales (Ameigeiras, 2008; entre varios otros), lo cual le da una connotación peculiar a perspectivas académicas que la destacan y valoran. La religiosidad popular expresa la forma en que el pueblo a través de sus necesida-

4. Claudia Leal (2012) resume dos criterios establecidos por Nussbaum (2002) que deben informar el rol público de las religiones. El primero de ellos es el principio de cada persona como fin, porque “toda solución que parezca buena para un grupo religioso deberá ser sometida a prueba para ver si promueve también las capacidades religiosas (junto a las otras capacidades) de los miembros del grupo tomados individualmente”. En segundo lugar, nos propone el principio de la restricción moral, porque “rechazaríamos tener deferencia ante la religión cuando sus prácticas dañan a la gente en las áreas que cubren las capacidades mayores”. Las capacidades centrales, en resumen, son intereses urgentes del Estado, y la violación de una de ellas justifica su intervención en nombre no solo de los intereses de el/los ciudadano(s) afectado(s), sino también de una auténtica religión.

5. El calificativo “popular” hace referencia al pueblo; destaco la definición que dan de pueblo los teólogos afines a lo que en América Latina se conoce como Teología del Pueblo: “el pueblo es la realidad histórica de personas aunadas en la vivencia común de unos valores que conforman su cultura y su estilo de vida” (Albado, 2013).

des fundamentales cree en lo trascendente y lo busca.<sup>6</sup> Las motivaciones humanas, cosmológicas, holísticas son expresiones de la forma que toma el vínculo con Dios. Las ritualidades, prácticas y devociones expresan este vínculo y a su vez canalizan una forma de ser, de estar y de transformar contextos (sean estos sociales, eclesiales, políticos, etc.). La cultura popular es algo dinámico; se

moldea entre otras dimensiones, por las diversas formas de entender cómo lo sagrado, lo trascendente, interviene en la historia.

Así, el cruce entre cultura popular, pueblo y proceso histórico permite captar los cauces por donde discurre la búsqueda de transformación en los sectores populares. La religiosidad popular es un espacio privilegiado para captar estos cauces. Desde el lenguaje del abordaje de las capacidades, podría afirmarse que ésta expresa por un lado la diversidad de sentidos e identidades de un pueblo, y a su vez su “agencia” y búsquedas de transformación, sus anhelos y esperanzas. La religiosidad popular expresa la disconformidad de los “marginados” con estructuras que dejan de lado, que no integran, que no saben dialogar con lo que tiende a considerarse atrasado, premoderno, sin comprender que tienen semillas genuinamente vitales y transformadoras.

## **2. Universo de estudio y fuente de datos: sus posibilidades y limitaciones**

El análisis que se efectúa en este capítulo se basa en una muestra representativa de hogares de los siete barrios/ “villas de emergencia” en los que el Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social de la UCA viene trabajando desde 2010. Los barrios son la villa del Bajo Flores (la 1-11-14), la villa de Barracas, villa 19 de Lugano –barrio INTA–, Los Piletos, la villa 6 Cildáñez, villa 3 (Fátima más Calecita), y el barrio R. Carrillo junto con Los Pinos. La población total en estos asentamientos es

6. En los sectores populares suelen convivir prácticas y discursos ligados a lo religioso que tienen orígenes muy diversos. Gran parte de ellos son originarios de instituciones religiosas pertenecientes a las grandes tradiciones históricas –en Argentina, principalmente el catolicismo, pero cada vez con más fuerza el pentecostalismo–, coexistiendo con prácticas y creencias “locales”, muchas veces relocalizadas y florecidas lejos de su zona de origen (López Fianza y Galera, 2012).

de 106.043 habitantes (CNPV, 2010), lo que representa al 65% de la población total de “villas” de la ciudad. Son barrios localizados en el sur, y sur-oeste de la Ciudad.

En estos barrios en los años 2010 y 2011 se aplicó un cuestionario a una muestra representativa de hogares compuestos

por más de una persona. Se indagó sobre una variedad de dimensiones objetivas y subjetivas de sus condiciones de vida: características demográficas, migración internacional, vivienda y hábitat, conectividad y accesibilidad, seguridad, salud, alimentación, educación, actividades laborales y productivas, situación económica del hogar, integración social, vida familiar y religiosa.<sup>7</sup> El cuestionario fue respondido por el/la jefe o cónyuge del hogar, quien para gran parte de las dimensiones informaba por el hogar en su conjunto o por cada uno de los componentes del mismo. Algunas de las preguntas, entre ellas las religiosas, corresponden solo a la situación del respondente. Como el cuestionario fue contestado en un 93,5% por mujeres, a los efectos de la presente caracterización se decidió eliminar el 6,5% de respondentes varones y predicar solo de la condición religiosa de las mujeres de estos barrios. Se sacaron asimismo los pocos casos de respondentes menores de 18 años. El universo del presente estudio por lo tanto está conformado por mujeres mayores de 17 años, cónyuges o jefas de hogar, residentes en barrios precarios del sur/sur-oeste de la ciudad de Buenos Aires. El capítulo se centra por tanto en la condición religiosa de mujeres.

Las preguntas específicamente vinculadas a lo religioso incluidas en el cuestionario fueron pocas pero relevan tres aspectos clave del involucramiento religioso: la creencia en Dios, la identidad y la práctica religiosa.<sup>8</sup> Se incluyeron dos preguntas vinculadas a

7. La incorporación de ítems que permitieran relevar la situación religiosa de las personas es fruto de la insistencia de la Dra. Balián –vicerrectora de investigación de la UCA–, quien, entendiendo la relevancia de la dimensión religiosa en la vida de las personas, supervisó directamente la formulación de cada uno de los ítems.

8. Las preguntas del cuestionario fueron: a) Independientemente del hecho que vaya a la iglesia, ¿usted diría que es una persona religiosa, no religiosa o atea?; b) ¿Cuál es la religión o credo al que pertenece?; c) Durante el último año, ¿con qué frecuencia ha asistido al templo o iglesia?; d) Durante el último año ¿participó en alguna peregrinación, visita a santuario o procesión?

autopercepción religiosa.<sup>9</sup> Asimismo el cuestionario relevó la participación en organizaciones sociales, lo que permitió identificar la participación en instituciones religiosas. Finalmente, se les preguntó a los/las respondentes su grado de confianza en instituciones y actores sociales entre los que figuraban algunos del

ámbito religioso. Todas estas dimensiones son la base del análisis que se desarrolla a continuación sobre la situación religiosa de las mujeres en los asentamientos del sur de la Ciudad de Buenos Aires. La caracterización es de tipo diacrónica. No existen datos similares previos con los cuales comparar. Esta carencia no permite caracterizar la dinámica del campo religioso ni hacer hipótesis de cambios en su estructura. El estudio se limita solo a un análisis de la situación en los años 2010 y 2011, o sea al momento de efectuarse el relevamiento. La similitud de algunos ítems de la situación religiosa recogidos por la EDSA (Encuesta sobre la Deuda Social Argentina) del Barómetro de la Deuda Social<sup>10</sup> para el mismo período hace posible la comparación de la situación de las mujeres en asentamientos con las del conjunto de la Ciudad de Buenos Aires –CABA–, y del total del país. Comparación que se hará con cautela en los campos que lo permitan. Cabe mencionar que en el país los estudios que caracterizan el campo religioso a través de encuestas representativas son muy incipientes. El estudio actual más relevante al respecto es la Primera encuesta sobre creencias y actitudes religiosas en la Argentina realizada por el CEIL/Conicet recientemente publicada (Mallimaci, 2013) en el que tuve ocasión de participar en las etapas finales de análisis. En algunos aspectos donde sea factible me referiré a los resultados de dicho trabajo para comparar con el universo del presente estudio.

Antes de adentrarnos en el análisis es de interés considerar algunas limitaciones que comporta estudiar el campo religioso a partir de datos secundarios recogidos en el marco de encuestas. La vinculación de las personas con lo religioso es un aspecto multi-

9. Las preguntas para esta dimensión fueron: a) ¿Usted considera que su grado de práctica religiosa es alto, medio o bajo?, b) ¿En los últimos años su práctica religiosa creció, disminuyó, o se mantuvo igual?

10. El Programa realiza todos los años –a partir de 2004– una encuesta nacional con indicadores de desarrollo humano e integración social (Encuesta de la Deuda Social Argentina) a hogares, poblaciones y niños residentes de áreas urbanas del país. Actualmente, en el marco del proyecto “La Argentina del Bicentenario 2010-2016”, la encuesta releva 5.700 hogares.

dimensional, no observable de modo directo y por lo tanto difícil de aproximar. En el proceso de operacionalizarlo se corre el riesgo de perder la complejidad y variedad de matices que encierra esta vinculación. No existe ningún indicador que por sí solo dé cuenta de lo que es identificarse con una religión y menos aún de lo que

comporta ser una persona religiosa. Ambos aspectos son difíciles de observar y cualquier aproximación implica un recorte. “Tener una religión” es una noción ambigua difícil de captar adecuadamente; “ser una persona religiosa” es aún más difícil de definir u observar (Voas, 2007). Recoger los sentidos profundos que las personas encuentran en la religión, y cómo éstos infunden creencias, prácticas y acciones, requiere una batería de preguntas que excede la fuente de datos que hemos utilizado en este caso; pero aún si se incluyeran más indicadores la captación sería siempre parcial (Suárez y López Fianza, 2013). Con estas limitaciones en mente, pasamos en las próximas secciones a caracterizar la situación religiosa de las mujeres de nuestro universo de estudio.

### **3. Creencia en Dios, identidad, práctica y participación religiosa**

La creencia en un ser Supremo/Dios está sumamente extendida en la sociedad argentina. Solo 1 de cada 10 personas afirma dudar o no creer en la existencia de Dios.<sup>11</sup> Las mujeres tienden a ser levemente más creyentes que los varones (Suárez, Giorgi y Levita, 2013). La forma en que el relevamiento de la ECVF<sup>12</sup> se aproximó a esta dimensión no fue, como en el caso de la EDSA y la encuesta del CEIL-Conicet, con una pregunta directa sobre la creencia en Dios. A cada encuestado se le preguntó si independientemente del hecho de ir a la iglesia, diría que es una persona religiosa, no religiosa o atea. El 85,4% de las respondentes mujeres se identificaron con la primera categoría, un 11,3% con la segunda y un 3,3% con la última. Con estos datos podemos afirmar que es ínfimo el porcen-

11. La EDSA 2011 y el relevamiento efectuado por el CEIL-Conicet arriban a porcentajes coincidentes en esta dimensión.

12. Véase en esta misma publicación el apéndice de Jimena Macció, *Fuentes de datos primarias del Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social*.

taje de mujeres de los asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires que se asumen como ateas. Sumando a las ateas el porcentaje de las que dijeron no ser personas religiosas (que seguramente –aunque no fue dado como una opción– se asumen como agnósticas), en las villas un 14,6% de las mujeres es indiferente a lo religioso. No

contando con datos que permitan comparar en el tiempo, toda lectura de este porcentaje es necesariamente sesgada. No sabemos si es una cifra que fue en aumento o si refleja una realidad que se ha mantenido por décadas. ¿Es un porcentaje alto o bajo? Depende de cómo quiera leerse; prefiero dejarlo a criterio del lector. Repitamos el valor de su complemento: 85,4% que corresponde a quienes se identifican como personas religiosas. Se trata de un valor indudablemente alto. Para una gran mayoría de las mujeres de nuestro estudio, la religión, independientemente de la forma que tome en su identidad y práctica religiosa, es parte de sus vidas.

Una manera de darle forma a su “ser” religioso/a es adhiriendo a los marcos de una institución religiosa. Identidad, afiliación, autoafiliación y pertenencia son todas formas de nombrar las diversas formas de adherir a la variedad de denominaciones. No es éste el lugar para abrir una discusión de las diversas formas de nombrar este aspecto que en cada caso asume connotaciones específicas. Hablaré aquí de identidad religiosa, lo que debe entenderse más como verbo que como sustantivo, en el sentido de que es construida y estructurada a la vez, dependiendo de los múltiples ámbitos de los que el individuo forma parte.<sup>13</sup>

La identidad religiosa mayoritaria de las mujeres de nuestro estudio es la católica (70,7%), seguida del conjunto de denominaciones cristianas no católicas –evangélicas, pentecostales y adventistas– (13,1%). Estos porcentajes evidencian la matriz cultural cristiana de nuestra sociedad.

La comparación con los datos de la EDSA revela en este punto algunas especificidades de las mujeres en espacios de alta vulnerabilidad social. El porcentaje de católicas de nuestro estudio es menor tanto al del conjunto de la población argentina, como al de la CABA.

Lo contrario sucede con el porcentaje de evangélicas, que es sensi-

13. Un desarrollo mayor de estos conceptos se encuentran en Suárez y López Fianza (2013); publicación en la que destacamos que resulta de utilidad la distinción de niveles de análisis del concepto “identidad” que postula Frigerio (2007: 101): personal, social, colectiva. La misma poco dice de las creencias de alguien, del compromiso con una institución religiosa o un modo de vida. blemente superior, sobre todo al de la CABA –1%– (véase el Cuadro 5.1). Podría afirmarse que en la ciudad de Buenos Aires es en los asentamientos precarios donde se concentran las mujeres

evangélicas/pentecostales. Este dato es consistente con diversos estudios que muestran que los evangélicos/pentecostales tienen una fuerte penetración entre los sectores más carenciados (Seman, 2010; Wynarczyk y Oro, 2012; Marzulli, 2011, entre varios otros). Los Testigos de Jehová y Mormones, en cambio, tienen una presencia muy marginal en los asentamientos precarios (1%); porcentaje inferior al que registran tanto en la CABA como en el total del país (véase el Cuadro 5.1).

**Cuadro 5.1: Distribución porcentual de las mujeres según la identidad religiosa y frecuencia de asistencia al culto. Villas, CABA y total país, 2011-2012**

	Villas	CABA <sup>3</sup>	Total país <sup>3</sup>
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Identidad religiosa<sup>1</sup></b>			
Católica	70.7	83.7	77.4
Evangelica / pentecostal / adventista	13.1	1.0	9.3
Testigo de Jehová / mormón	1.0	3.3	2.6
Otra	0.5	-	-
Sin identidad religiosa	11.3	11.9	10.8
Atea	3.3	-	-
<b>Frecuencia de asistencia al culto<sup>2</sup></b>			
Más de una vez por semana	14.9	15.7	-
Una vez por semana	25.2	-	20.6
Una vez por mes	20.0	-	-
Cada varios meses	25.0	-	-
Prácticamente nunca	14.9	32.7	23.1

Nota:

1. La Encuesta ECVF y la EDSA relevaron en forma diferente la creencia en Dios y la identidad religiosa. La mayor diferencia radica en que en la EDSA no se distingue entre sin religión y ateo. Las categorías construidas del cuadro respetan la comparabilidad.
2. En ambos relevamientos la pregunta sobre asistencia al culto no fue formulada a las personas sin religión o ateas.

3. La falta de datos corresponde a que las categorías no son comparables.

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

La identidad religiosa, o sea la religión declarada, poco dice acerca de la variedad de formas de pertenecer, ni sobre el grado de adhesión y compromiso de las personas con lo religioso, y menos aún sobre la vivencia religiosa de las personas. Se requiere una batería de indicadores para aproximarnos a estos aspectos. La ECVF incorporó dos indicadores que dicen algo acerca de la práctica religiosa de las personas: la frecuencia de asistencia al culto, y la participación en peregrinaciones o visitas a santuarios. En ambos casos son prácticas que tienen lugar en un espacio público con un componente comunitario: son ceremonias, cultos, caminatas que se realizan junto con varias personas. Las prácticas poco institucionalizadas (oraciones, promesas, “toma de gracia”, etc...), que creemos que son ricas y variadas en estos barrios, quedan fuera. Comencemos por decir algo de la segunda: la participación durante el último año en alguna peregrinación o procesión. Éstas conforman espacios donde la religiosidad popular se expresa y amplifica. Un tercio de las mujeres creyentes afirma haber participado. Son mujeres que se han sumado de esta forma a manifestaciones de fe que se caracterizan por realizarse en forma comunitaria en la vía pública. Tienen además la connotación de implicar un camino, un recorrido, que bien puede tener valor simbólico como recurso para un camino y “purificación” interior.

Me detendré más en la otra práctica religiosa relevada por la ECVF, la frecuencia de la asistencia al culto, ya que es el aspecto más usualmente tomado en estudios agregados para dar cuenta del grado de compromiso de las personas con su fe y con la institución religiosa de pertenencia. Que sea el más usualmente utilizado, tal vez no signifique más que eso. El grado de correspondencia con lo que se supone que mide puede legítimamente cuestionarse. Conscientes de las limitaciones del indicador, veamos qué valores alcanza en nuestro universo de estudio.<sup>14</sup> Cuatro de cada diez mujeres “creyentes” residentes en villas de la CABA afirman asistir al menos una vez por semana a su culto; un quinto lo hace al menos

14. Cabe destacar que las mujeres tienden a asistir al culto más que los varones. El relevamiento efectuado por el CEIL-Conicet muestra que en Argentina solo un quinto de las mujeres nunca participa de las ceremonias de su culto, mientras que un tercio de los varones nunca lo hace. Asimismo asisten al

menos una vez a la semana a su culto casi un cuarto de la población argentina, proporción que aumenta a casi un tercio en la mujeres y disminuye a un quinto entre los varones (Suárez, Giorgi y Levita, 2013: 146).

una vez por mes; un cuarto lo hace cada varios meses; y casi un 15% declara no asistir nunca (véase el Cuadro 5.1). Para darle contexto a estos valores analicemos cómo se comparan con los del total de mujeres de la CABA y del país. La EDSA muestra que para la CABA y el total del país el 15,7 y el 20,6% respectivamente asiste al menos una vez por semana, mientras que el 32,7 y el 23,1% respectivamente nunca lo hace (véase el Cuadro 5.1). Se deduce fácilmente que las mujeres en asentamientos son más “practicantes” que sus pares fuera de la villa en la CABA y que las del total del país; y un grupo importante –40%– son muy practicantes. ¿Cómo darle una interpretación consistente a esta elevada cifra de práctica religiosa? Traducido a cifras absolutas, aproximadamente 10.000 mujeres mayores de 17 años asisten semanalmente a su culto, cifra que seguramente alcanzaría las 20.000 personas considerando las niñas y todos los varones; y que sube aún más si prorateáramos a los que dicen que asisten al menos una vez por mes (20%). Difícilmente ninguno de los sacerdotes y pastores de los siete asentamientos acordaría con estas cifras. Las capillas, las parroquias y los templos estarían abarrotados de gente durante los escasos servicios de culto en cada uno de ellos los fines de semana. Tampoco estamos en condiciones de dudar de la veracidad de lo declarado por las personas ni del relevamiento efectuado.<sup>15</sup> ¿Por qué? La gente tiende a exagerar mucho su asistencia a servicios religiosos. Es un tema que ya ha sido estudiado para diversos contextos; es de hecho una constatación a la que arriba D. Voas (2007) sobre la base de diversos trabajos empíricos que muestran que efectivamente hay una fuerte disparidad entre lo que la gente declara en las encuestas sobre su asistencia y el recuento en los lugares de culto de las personas que efectivamente asistieron. La explicación que da Voas a esta disparidad es que la gente responde en función de un sentimiento subjetivo de regularidad, que traduce en lo que supone debería ser su participación, pero que en realidad no es más que un deseo o una conciencia de lo esperado. Así, lo que podemos inferir con estos porcentajes es interesante pero complicado de analizar. Por un lado sugiere que la asistencia al culto tiene un fuerte valor simbólico en nuestra sociedad, y que es particularmente alto en los sectores más margi-

15. En los relevamientos efectuados por la EDSA y en el CEIL-Conicet también se presenta la misma situación: el porcentaje de personas que afirman asistir al menos semanalmente a su culto es llamativamente alto. Tal vez lo que más esté indicando el dato es que más allá del acto concreto de asistir o no a un culto, o de conocer o adherir a todos los preceptos de la institución religiosa, hay una conexión, una afinidad con el universo simbólico asociado a la institución; tal vez exprese asimismo la valoración de adherir a una forma de expresar comunitariamente una vivencia y pertenencia; o sea una voluntad de “caminar” acompañado.

Desde los argumentos de los párrafos de arriba, cobra también sentido otro indicador utilizado en el relevamiento de la ECVF, en este caso más directamente subjetivo, traducido en la pregunta: ¿Usted considera que su práctica religiosa es: alta, media o baja? Tres cuartos de las mujeres creyentes afirman que la misma es alta o media (véase el Cuadro 5.2). El porcentaje es muy alto; es asimismo complejo de analizar; ¿qué entiende cada mujer por práctica religiosa? ¿Con qué aspectos y acciones de su vida la asocia? ¿La entiende solo como acciones concretas, o piensa también en vivencias y sentidos? Imposible saber con este tipo de encuestas. Lo que sí dice es que para un grupo relevante de mujeres lo religioso tiene importancia en sus vidas. Una importancia que tiende a mantenerse estable en el tiempo; o sea a hacer parte natural de sus vidas cotidianas. Creemos que el hecho que dos tercios de las mujeres haya afirmado que su práctica religiosa en los últimos años se mantuvo igual es indicativo de este argumento (véase el Cuadro 5.2). A su vez son más las que indican que ésta creció (23,5%), que las que aseveran que disminuyó (8,9%).

Hemos analizado hasta acá una aproximación a la identidad y a la práctica religiosa de las mujeres de nuestro universo de estudio. ¿Cómo se relacionan entre sí ambos aspectos? Debido a la cantidad de casos de la muestra, en aras de asegurar la significación de los cruces entre ambas variables, se agruparon las identidades religiosas en dos: católica y religiosa no católica. En esta última categoría se ubican las mujeres evangélicas/pentecostales y adventistas, y las Testigos de Jehová y Mormonas. Cabe recordar que el grueso de la segunda categoría lo componen las evangélicas/pentecostales. En una tercera categoría se agruparon a las ateas y las que se declaran sin religión.

Las mujeres no católicas (o sea básicamente las evangélicas/pentecostales) tienen una frecuencia de asistencia al culto mayor que

sus pares católicas. Perciben asimismo que su práctica religiosa es alta en mayor medida que las católicas, y afirman que su vida

**Cuadro 5.2: Distribución porcentual de las mujeres según la autopercepción de la práctica religiosa. Villas relevadas de la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012**

	Porcentaje	Porcentaje acumulado
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	
<b>Usted considera que su práctica religiosa es...</b>		
Alta	21.4	21.4
Media	53.5	74.9
Baja	25.1	100.0
<b>En los últimos años, su práctica religiosa...</b>		
Creció	23.5	23.5
Disminuyó	8.9	32.4
Se mantuvo igual	67.6	100.0

Nota: Contestan sólo quienes se identifican con alguna religión.

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

religiosa creció en los últimos años más que las católicas (véase el Cuadro 5.3). Estos datos son consistentes con lo que diversos estudios, sobre todo de índole cualitativos, vienen mostrando sobre el dinamismo del mundo evangélico en Argentina, tendientes a generar mayor compromiso entre sus adherentes particularmente en los sectores más carenciados (Seman, 2010; Wynarczyk, 2012, entre otros). La adhesión a la propuesta evangélica se traduce en prácticas, que en muchos casos incorporan sin mayores conflictos aquellas más vinculadas a la esfera católica. Según datos recientes un quinto de

los evangélicos tienen creencias (virgen, santos) y prácticas (confesarse y comulgar, peregrinaciones a santuarios) que ponen de manifiesto que junto a su adscripción evangélica, presentan una religiosidad íntimamente vinculada al catolicismo (Algranti *et al.*, 2013). Los datos de la ECVF no permiten ahondar en este tema, por lo que lo expresado en la frase de arriba podría observarse con mayor o menor medida en los barrios estudiados. No lo sabemos. Nuestra hipótesis en este tema es que en los espacios que hemos estudiado, las dos identidades cristianas mayoritarias, católica y evangélica, son adscripciones móviles, sobre todo en el segundo caso. Desde la perspectiva de las personas que adscriben es compatible compartir creencias y prácticas de ambos espacios religiosos. La fluidez y la movilidad están marcadas, entre otros aspectos, por la “oferta” que encuentran en cada espacio y la posibilidad que les brindan de expresar su fe y sentirse “agentes”, en el sentido que hemos desarrollado en el marco conceptual del trabajo. Cabe destacar, finalmente, que tratándose de espacios marginales, la oferta en el propio territorio es vital. Que las capillas estén cerca del lugar donde residen va marcando pautas de adhesión. Creemos que en buena parte, para muchos, la cercanía a los lugares de culto tiene una influencia muy importante en la conformación de adhesiones y prácticas. La participación en instituciones religiosas muestra la relevancia del argumento que se está haciendo. Casi 9 de cada 10 mujeres afirman que la parroquia o templo donde participan está dentro de sus propios barrios.

Cabe aquí dejar planteado un interrogante para ser ahondado desde perspectivas cualitativas. Siguiendo la argumentación de Rita Segato, entre otros, respecto a que la identidad no es generada porque se comparta un territorio común sino que es la identidad la que genera, instaura, el territorio (Segato, 2008: 46); ¿cómo el tipo de fluidez y de movilidad religiosa en los espacios de marginalidad urbana van perfilando una identidad religiosa de fronteras borrosas en espacios que en la vida cotidiana de sus habitantes están atravesados por el aislamiento y la escasa integración a la trama urbana? Fluidez y fronteras borrosas por un lado, y aislamiento y poca integración por otro, son coordenadas por las que el territorio en el que habitan los sectores urbanos más marginados va adquiriendo su propia identidad.

Para concluir este apartado, queda decir unas palabras sobre la participación en actividades que se desarrollan en instituciones religiosas. En el cuestionario de la ECVF se les dio a los

respondentes un listado de 13 instituciones, grupos o asociaciones; se les solicitó que indicaran para cada una: a) si regularmente participan o no; b) el nombre de la institución; c) si se encuentra en el barrio o no, y d) en qué consiste, según sus propias palabras, su participación. Se dejó un ítem abierto para que indicaran alguna otra institución no incluida en el listado. Los resultados son los siguientes: de los 13 tipos de instituciones, las que concentran los mayores porcentajes son las instituciones religiosas (parroquia, iglesia o templo, según la formulación específica de la pregunta). Un 27,1% de las mujeres encuestadas lo hace regularmente (véase el Cuadro 5.4). Su participación es muy variada; una lectura rápida a sus respuestas abiertas en este ítem revela que lo hacen como voluntarias, en Cáritas, en los scouts, en diversos cursos o charlas, en la catequesis, etc... El análisis de la participación, más que decir algo de la subjetividad y religiosidad de las mujeres –aspectos a los que no se refiere–, permite decir unas palabras acerca las instituciones religiosas en estos barrios. Son las instituciones que logran nuclear la mayor participación. Junto con los comedores –que nuclean un 20% de participación– son las únicas que tienen una participación importante. Las 11 restantes nuclean porcentajes que oscilan entre 6,7% y 0,5% (véase el Cuadro 5.4). El dato de la participación en instituciones religiosas del barrio cobra mayor relieve al compararlo con otros contextos en los que el valor es más bajo.<sup>16</sup> Que, en cambio, la participación en general y en las parroquias en particular sea más alta en espacios de marginalidad, creemos que es un dato relevante que tal vez sea indicativo del rol de la parroquia en tanto espacio que articula participación, contención y socialización. Nuestras aproximaciones personales –“etnográficas”– a estos espacios sugieren que las parroquias, templos y demás lugares vinculados al culto adquieren para los pobladores de los asentamientos connotaciones peculiares, que van más allá de ser espacios para la práctica religiosa; son espacios donde, por las situaciones de vida de los habitantes de asentamientos, las personas, a través de las actividades propuestas, “suman” en las varias dimensiones que hacen a las posibilidades de ir ganando “agencia” y autonomía.

16. La publicación de Cao, Cecconi y Balian (2011) muestra que la participación periódica es del 18%, siendo la participación en instituciones religiosas la que alcanza el mayor porcentaje.

**Cuadro 5.3: Distribución porcentual de las mujeres por frecuencia y autopercepción de la práctica religiosa según identidad. Villas relevadas de la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012**

	Identidad religiosa	
	Católica	Religiosa no católica
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Frecuencia de asistencia al culto</b>		
Al menos una vez por semana	35.5	62.1
Una vez por mes	20.4	14.9
Cada varios meses	27.0	17.2
Prácticamente nunca	17.1	5.7
<b>Usted considera que su práctica religiosa es...</b>		
Alta	18.0	37.6
Media	53.6	53.5
Baja	28.4	5.9
<b>En los últimos años, su práctica religiosa...</b>		
Creció	19.4	41.9
Disminuyó	9.0	7.0
Se mantuvo igual	71.6	51.2

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

#### 4. Identidad y práctica religiosa según nivel de instrucción, grupos de edad, situación conyugal y condición migratoria

En el apartado de arriba caracterizamos la situación religiosa de las mujeres de los 7 asentamientos precarios del sur de la CABA. Lo hicimos considerando la identidad, la práctica y participación religiosa de las mujeres en su conjunto, comparando en algunos casos con la situación religiosa de mujeres de toda la CABA y del total del país. En este apartado dejamos de lado la comparación

**Cuadro 5.4: Participación en instituciones, grupos o asociaciones. Villas relevadas de la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012 (en %)**

	Total	Identidad religiosa		
		Católica	Religiosa no católica	Sin religión o atea
<b>Institución, grupo o asociación</b>				
Parroquia / Iglesia / Templo	<b>27.1</b>	32.0	27.6	3.4
Comedor	<b>20.6</b>	22.0	26.4	8.0
Cooperadora escolar	<b>6.7</b>	7.6	5.7	3.4
Asambleas barriales	<b>2.8</b>	3.1	4.6	0.0
Centro cultural o club	<b>2.3</b>	2.4	3.4	1.1
Grupos de ayuda	<b>2.3</b>	2.4	3.4	1.1
Junta vecinal	<b>1.7</b>	2.1	1.1	0.0
Cooperativa de trabajo	<b>1.7</b>	1.4	2.3	2.3
Asociación de la colectividad	<b>1.5</b>	1.2	2.3	2.3
Movimiento social	<b>1.5</b>	1.4	2.3	1.1
Equipo de fútbol o grupo artístico	<b>1.5</b>	1.7	1.1	1.1
Partido político	<b>0.5</b>	0.5	1.1	0.0
Sindicato / Gremio	<b>0.2</b>	0.2	0.0	0.0

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

con otros contextos, y nos preguntamos qué especificidades encontramos entre las mujeres de estos barrios. Nos preguntamos más concretamente si la situación religiosa de las mujeres varía o introduce especificidades en función de aspectos sociodemográficos básicos: nivel de instrucción, grupos de edad, situación conyugal y condición migratoria. El análisis que sigue destacará solo aquellas situaciones donde observamos alguna influencia de los aspectos en cuestión.

Analizamos primero la influencia del nivel de instrucción. Las mujeres en estos barrios presentan niveles de instrucción muy bajos. Un grupo relevante, 28,5% no completó la primaria; casi la mitad tiene como máximo nivel educativo el secundario incompleto. O sea tres cuartos de las mujeres no concluyó el secundario. No es el espacio aquí para profundizar en estos datos, nos preguntamos simplemente si los diferentes niveles de instrucción alcanzados (hasta primaria incompleta, primaria completa/secundario incompleto, y secundario incompleto y más), influyen de alguna manera en la identidad y práctica religiosa. Lo hacemos asumiendo que al estar el nivel educativo de las personas en la sociedad argentina asociado a la estratificación social, posiblemente en los barrios precarios de la CABA los sectores sociales con niveles educativos más bajos se correspondan con aquellos de niveles socioeconómicos bajos dentro de estos barrios; y a su vez los niveles educativos más altos tiendan a corresponderse con sectores un poco más altos en la estratificación socioeconómica de estos espacios (véase el Cuadro 5.5).

La influencia del nivel de instrucción en la identidad religiosa es muy baja, y prácticamente insignificante. Cabe solo destacar una leve tendencia que indica que las católicas presentan mayores niveles de instrucción que el resto, y que las ateas o sin religión niveles un poco más bajos. Una influencia también muy leve se observa en la práctica religiosa. Las mujeres con los niveles de instrucción más bajos tienden más que el resto a tener una práctica frecuente cuando ésta se mide con la asistencia al culto y por la autopercepción respecto al grado de su práctica. En cambio, esta influencia desaparece con la participación en peregrinaciones o procesiones; un tercio de las mujeres participan en ellas con independencia de su nivel educativo (véase el Cuadro 5.5).

Tampoco la edad tiene una clara influencia ni en la identidad ni en la práctica religiosa. Entre las mujeres evangélicas la influencia pareciera ser nula. Entre las católicas y entre las sin religión se

observa una leve influencia: las católicas tienden un poco más a concentrarse en los grupos de edad más altos, y las sin religión entre las más jóvenes. En la práctica religiosa se observa que el grupo de edad ejerce una influencia un poco mayor: las mujeres más grandes tienden a tener una asistencia al culto y a peregrinaciones más frecuente que sus pares más jóvenes. Manifiestan asimismo en mayor medida que las jóvenes que su práctica religiosa ha tendido a crecer en los últimos años. Las jóvenes en cambio tienden a manifestar que se mantuvo igual. Los datos son consistentes con lo observado en diversos estudios. Efectivamente, a medida que se avanza en la adultez de la vida y en la tercera edad, la religión cobra mayor fuerza (véase Suárez, 2013, entre otros). Esta constatación puede ser indicativa de dos situaciones: que las más adultas expresan socializaciones primarias en las cuales la religión tenía mayor fuerza que en la actualidad; o que al avanzar en edad se retoma con mayor fuerza a lo religioso en tanto contexto simbólico. Posiblemente, ambas hipótesis sean ciertas para las mujeres en los barrios del estudio (véase el Cuadro 5.6).

Las mujeres respondientes a la encuesta de la ECVF en sus hogares son jefas o cónyuges. Analizamos si se observaba alguna diferencia entre ambos grupos en sus identidades o prácticas religiosas. No se observa ninguna. Tampoco el estado civil pareciera ejercer influencia alguna. Estar casada por civil, unida de hecho, separada o divorciada, viuda o soltera no se asocia en forma alguna a la situación religiosa. Estas constataciones que surgen del análisis cuantitativo plantean numerosas preguntas para ser abordadas desde aproximaciones cualitativas.

Analizamos finalmente la influencia de la condición migratoria. Aquí sí se observa algún nivel de influencia. Las mujeres provenientes del interior del país registran comportamientos en su identidad religiosa y en su práctica, similares a los del total de mujeres. Las diferencias se observan entre las nativas del área metropolitana de Buenos Aires –AMBA– y las extranjeras. Las mujeres provenientes de otros países –que son principalmente países limítrofes– tienden a ser católicas en mayor medida que las nacidas en el AMBA o el resto del país. Asimismo su práctica religiosa tanto a través de la participación en ceremonias de sus cultos, como en peregrinaciones, tiende a ser levemente más alta entre las mujeres provenientes del extranjero. En el AMBA, a su vez, se registran mayores porcentajes que afirman no asistir nunca ni al culto ni a peregrinaciones (véase el Cuadro 5.7). ¿Cómo interpretar estas leves

tendencias? Un argumento posible, entre otros que deberían indagarse, es que al arribar al país las mujeres encuentran en la identidad religiosa y sobre todo en las prácticas una forma de mantener y recrear la cultura de sus lugares de origen. Los 7 barrios del estudio se caracterizan de hecho por aglutinar a comunidades de extranjeros (sobre todo bolivianos, paraguayos, peruanos) en torno a celebraciones variadas en las que se expresan la riqueza de sus culturas. Lo religioso es un componente relevante en estas celebraciones, en las que además se estrechan vínculos entre los miembros de las comunidades.

**Cuadro 5.5: Distribución porcentual de las mujeres por identidad religiosa, práctica religiosa y percepción del grado de práctica según el nivel de instrucción.**

**Villas relevadas de la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012**

	Total	Nivel de instrucción		
		Sin instrucción y primario incompleto	Primario completo/ Secundario incompleto	Secundario completo y más
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Identidad religiosa</b>				
Católica	<b>70.6</b>	69.0	69.7	74.5
Religiosa no católica	<b>14.6</b>	12.3	15.8	14.9
Sin religión o atea	<b>14.8</b>	18.7	14.4	10.6
<b>Frecuencia de asistencia a misa o al culto</b>				
Al menos una vez por semana	<b>40.0</b>	44.0	40.3	34.9
Una vez por mes	<b>20.0</b>	19.9	19.4	21.4
Cada varios meses	<b>25.0</b>	26.2	22.2	29.4
Prácticamente nunca	<b>15.0</b>	9.9	18.1	14.3
<b>Participación en peregrinación durante el último año</b>				
Sí	<b>35.8</b>	34.3	35.5	38.1

No	<b>64.2</b>	65.7	64.5	61.9
<b>Percepción del grado de práctica religiosa</b>				
Alto	<b>21.5</b>	31.0	16.1	21.4
Medio	<b>53.4</b>	47.2	58.6	50.0
Bajo	<b>25.1</b>	21.8	25.3	28.6
<b>Percepción de práctica religiosa</b>				
Creció	<b>23.6</b>	23.2	24.0	23.0
Disminuyó	<b>8.9</b>	9.9	8.0	9.5
Se mantuvo igual	<b>67.6</b>	66.9	68.0	67.5

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

**Cuadro 5.6: Distribución porcentual de las mujeres por identidad religiosa, práctica religiosa, participación en peregrinaciones y percepción del grado de práctica según grupos de edad. Villas relevadas de la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012**

	Total	Grupos de edad			
		18 a 25 años	26 a 35 años	36 a 50 años	51 años y más
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Identidad religiosa</b>					
Católica	<b>70.7</b>	64.6	62.0	78.7	78.0
Religiosa no católica	<b>14.6</b>	14.8	14.7	11.7	16.9
Sin religión o atea	<b>14.7</b>	20.9	20.7	9.6	5.1
<b>Frecuencia de asistencia a misa o al culto</b>					
Al menos una vez por semana	<b>40.1</b>	28.0	38.5	42.2	56.1
Una vez por mes	<b>20.0</b>	22.6	22.3	20.2	8.8
Cada varios meses	<b>25.0</b>	30.1	21.6	25.2	24.6

Prácticamente nunca	<b>14.9</b>	19.4	17.6	12.4	10.5
<b>Participación en peregrinación durante el último año</b>					
Sí	<b>35.9</b>	24.7	31.1	42.4	42.1
No	<b>64.1</b>	75.3	68.9	57.6	57.9
<b>Percepción del grado de práctica religiosa</b>					
Alto	<b>21.4</b>	11.8	25.2	18.9	36.8
Medio	<b>53.5</b>	62.4	45.0	58.5	42.1
Bajo	<b>25.1</b>	25.8	29.8	22.6	21.1
<b>Percepción de práctica religiosa</b>					
Creció	<b>23.5</b>	14.0	25.2	23.9	33.3
Disminuyó	<b>8.9</b>	11.8	6.6	8.7	10.5
Se mantuvo igual	<b>67.6</b>	74.2	68.2	67.4	56.1

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

**Cuadro 5.7: Distribución porcentual de las mujeres por identidad religiosa, práctica religiosa, participación en peregrinaciones y percepción del grado de práctica según la condición migratoria. Villas relevadas de la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012**

	Total	Lugar de nacimiento		
		AMBA	Resto del país	Otro país
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Identidad religiosa</b>				
Católica	<b>70.7</b>	63.2	68.7	76.0
Religiosa no católica	<b>14.6</b>	17.0	19.4	11.0
Sin religión o atea	<b>14.7</b>	19.9	11.9	13.0

**Frecuencia de asistencia a misa o al culto**

Al menos una vez por semana	<b>40.1</b>	33.3	45.4	41.3
Una vez por mes	<b>20.0</b>	21.0	17.6	20.5
Cada varios meses	<b>25.0</b>	21.7	22.7	27.8
Prácticamente nunca	<b>14.9</b>	23.9	14.3	10.4

**Participación en peregrinación durante el último año**

Sí	<b>35.9</b>	24.6	39.0	40.5
No	<b>64.1</b>	75.4	61.0	59.5

**Percepción del grado de práctica religiosa**

Alto	<b>21.4</b>	16.1	27.3	21.5
Medio	<b>53.5</b>	48.9	51.2	56.9
Bajo	<b>25.1</b>	35.0	21.5	21.5

**Percepción de práctica religiosa**

Creció	<b>23.5</b>	15.9	26.2	26.3
Disminuyó	<b>8.9</b>	9.4	9.8	8.1
Se mantuvo igual	<b>67.6</b>	74.6	63.9	65.6

---

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

**5. Confianza en las instituciones**

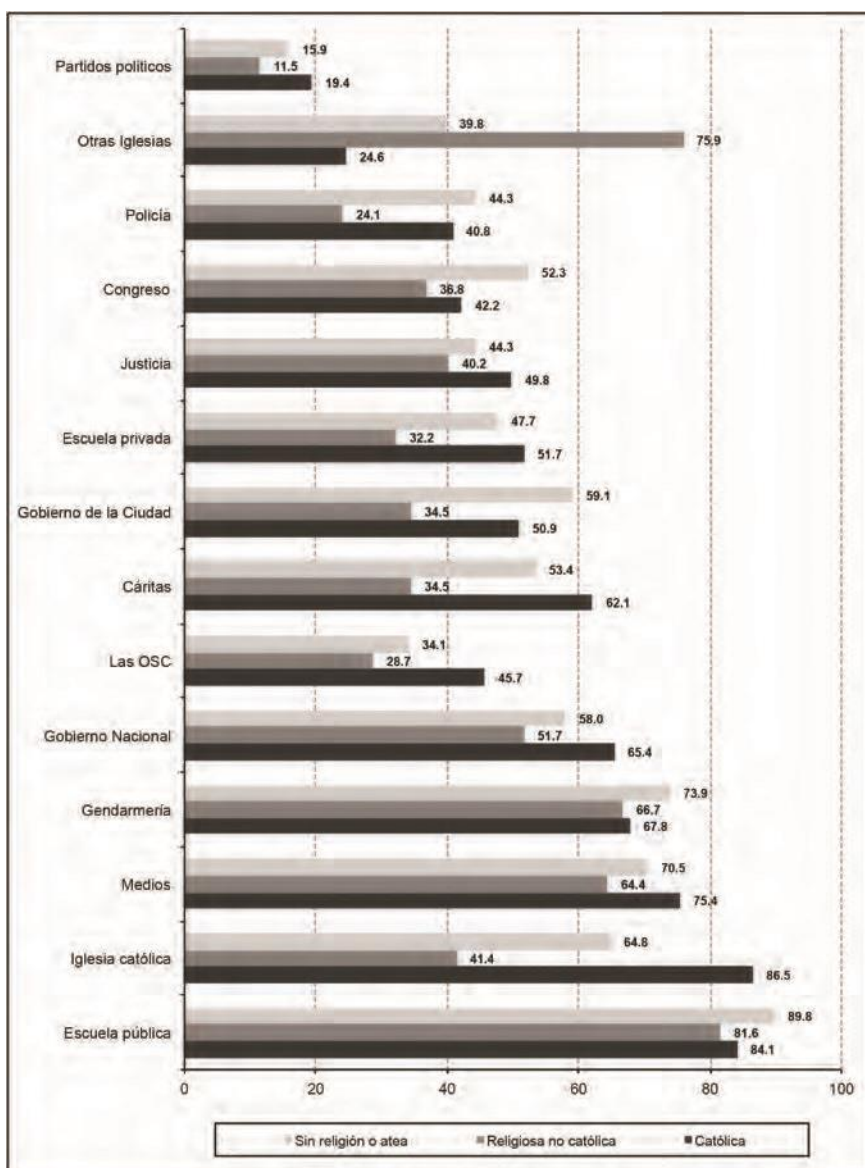
La encuesta ECVF incluyó ítems para medir el grado de confianza en actores sociales y en instituciones. Se les presentó un listado de 10 actores y de 14 instituciones, y para cada uno de ellos se le solicitó al respondente que marcara si su confianza era mucho, algo o nada. El Gráfico 5.1 presenta los resultados. Los porcentajes consignados corresponden a la suma de los porcentajes de mucho y algo de confianza. De las instituciones, la Iglesia Católica está en

segundo lugar por debajo de la escuela pública que es la que mayor porcentaje obtuvo. Un 76,7% de las mujeres confían en la Iglesia Católica. El porcentaje tiende a subir levemente entre las mujeres católicas y a bajar entre las evangélicas. Cabe destacar que entre las mujeres sin religión el porcentaje de confianza es bastante alto (64,8%); este dato es interesante por cuanto es indicativo de que la confianza en la Iglesia Católica se construye independientemente de la adhesión personal a sus postulados. El dato es consistente con lo reportado por otros relevamientos, en los que la Iglesia Católica también aparece en los primeros lugares del ranking. En los barrios marginados hay un entramado organizativo denso; las organizaciones son de diversa índole y realizan diversas acciones que buscan beneficiar a sus habitantes (Mitchell, 2012). El mayor nivel de confianza en la Iglesia Católica respecto a otras organizaciones puede leerse como un apoyo al tipo de actividad que las parroquias y capillas despliegan en estos barrios.

El alto nivel de confianza en la Iglesia Católica (véase el Gráfico 5.1) se corresponde con un igualmente alto nivel de confianza en los sacerdotes, quienes ocupan el tercer lugar en el ranking por debajo de los médicos y maestros. El 71,9% de las mujeres expresan su confianza en ellos. Podría leerse el valor de este porcentaje como una legitimización del trabajo que realizan los “curas villeros” en estos barrios. Su trabajo está sostenido y priorizado desde la Arquidiócesis de Buenos Aires.<sup>17</sup>

17. Cabe mencionar que los sacerdotes cubren solo una parte del espectro de actores religiosos católicos presentes en estos espacios; en varios de los barrios viven y trabajan religiosas y laicos/as comprometidos. Lamentablemente no se incluyó en el cuestionario como actores. Tampoco se incluyeron pastores o agentes religiosos evangélicos. Estas omisiones dejan solo a los sacerdotes como actores religiosos de estos espacios. Se pierden por tanto aspectos relevantes del análisis, que pueden llevar a simplificaciones en las interpretaciones.

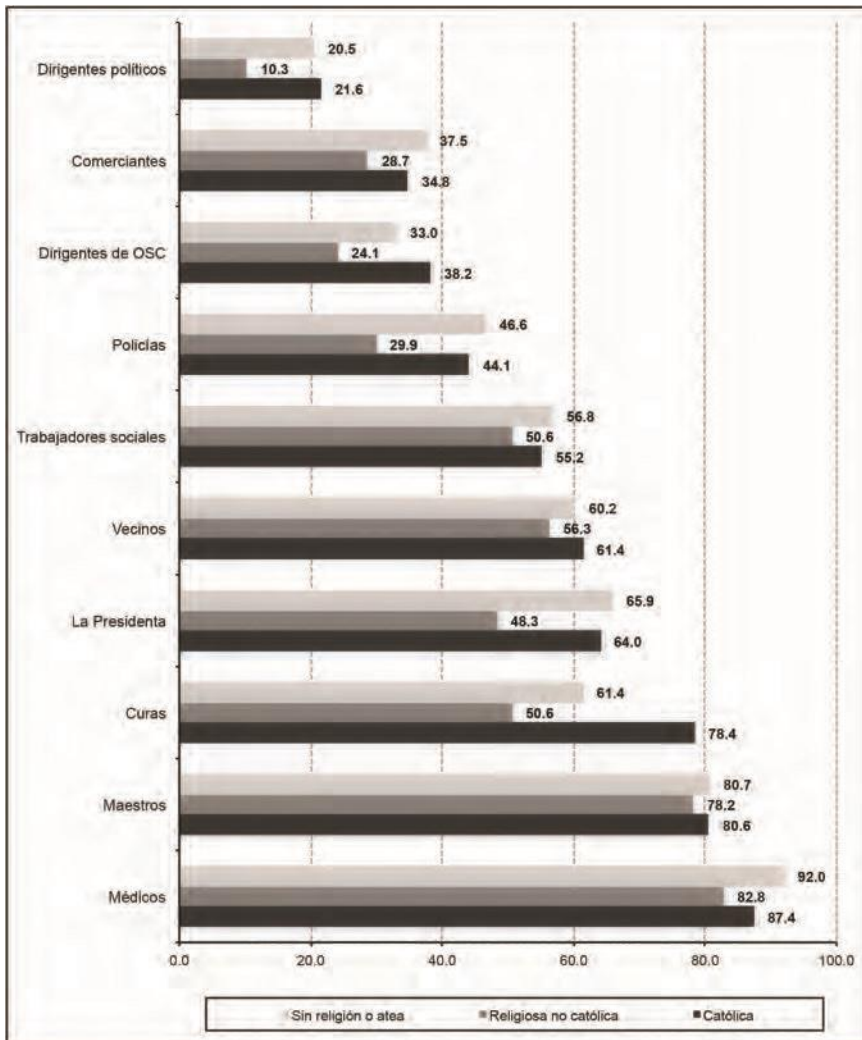
**Gráfico 5.1: Confianza (mucho y algo) en instituciones según la identidad religiosa. Villas relevadas de la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012 (en %)**



Nota: Las instituciones se encuentran ordenadas de mayor a menor confianza sobre el porcentaje del total.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de Condiciones de Vida Familiares, 2011-2012. UCA. Programa Desarrollo Humano e Inclusión Social.

**Gráfico 5.2: Confianza (mucho y algo) en actores sociales según la identidad religiosa. Villas relevadas de la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012 (en %)**



Nota: Los actores sociales se encuentran ordenados de mayor a menor confianza sobre el porcentaje del total.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de Condiciones de Vida Familiares, 2011-2012. UCA. Programa Desarrollo Humano e Inclusión Social.

Cabe leer el alto nivel de confianza tanto en la Iglesia Católica como en los agentes más comprometidos dentro de ella en vinculación con el igualmente alto nivel de participación en la iglesia. En el apartado 3 destacamos que los lugares de culto (parroquias/ capillas/templos) son los espacios en los que los habitantes de estos barrios más participan, y que lo hacen desarrollando una variedad de actividades. Queda también aquí

simplemente enunciada la correspondencia, y nuevamente la promesa de ahondar en el tema desde perspectivas cualitativas que permitan comprender las connotaciones que toma esta participación para la vida de las personas y de las comunidades.

## **6. Reflexiones finales**

Resumiendo los datos principales del análisis se puede afirmar que para una gran mayoría de las mujeres en asentamientos precarios de Buenos Aires la religión, independientemente de la forma que tome en su identidad y práctica religiosa, es parte de sus vidas. La identidad religiosa mayoritaria es la católica aunque el porcentaje es menor al del conjunto de la Argentina; seguida del conjunto de denominaciones cristianas no católicas –evangélicas, pentecostales y adventistas–; porcentaje que es más alto tanto al de la CABA como al resto del país, permitiendo afirmar que las evangélicas tienden a concentrarse en sectores de mayor marginalidad urbana. Asumiendo que la fe se expresa en parte a través de prácticas institucionalizadas, la adhesión alcanza valores medios tanto en aquellas con menor grado de institucionalización –peregrinaciones, procesiones, visitas a santuarios– como en las de mayor grado, como es la asistencia al culto. Los datos sugieren que estas mujeres adhieren a las prácticas propuestas por las instituciones con “libertad” y que su vida religiosa tiene también otros causes de expresión, lo que se manifiesta en el alto porcentaje que dice percibirse como con una práctica religiosa alta o media. La encuesta efectuada no permite analizar a qué tipo de prácticas refieren, ni en qué basan esta percepción. Todos los indicadores utilizados para medir la práctica religiosa son más altos entre las evangélicas, lo que sugiere que entre las evangélicas el “compromiso” religioso es mayor.

En la situación religiosa de las mujeres de estos barrios marginales tienen muy poca incidencia las dimensiones sociodemográficas como el nivel de instrucción, la edad y el estado civil. Solo la situación migratoria tiene cierta incidencia, observándose mayores niveles de práctica religiosa entre las mujeres migrantes. Finalmente, del relevamiento vinculado a participación y confianza en instituciones y en actores sociales, se destaca la relevancia que en estas áreas urbanas marginales tienen los “espacios” y actores religiosos.

Como reflexión final del trabajo quisiera articular el análisis cuantitativo efectuado con el marco conceptual propuesto y con algunas proposiciones que surgen de investigar, pensar y “sentir” la presencia religiosa en espacios de marginalidad urbana. Retomo el argumento del primer párrafo del presente trabajo: la religiosidad en estos espacios se palpa, se siente. Es una presencia que se manifiesta de diversas maneras –imposibles de captar solo con un abordaje cuantitativo– y que en parte remite a una matriz cultural donde lo religioso de anclaje cristiano es una dimensión constitutiva. Matriz cristiana que fue adquiriendo variedad de formas, enriquecida por tradiciones, costumbres, culturas que convergen en espacios urbanos signados por una cierta homogeneidad en términos socioeconómicos. Miradas académicas que analizan la religión desde el prisma de la secularización o desde la institucionalidad religiosa, corren el peligro de no captar procesos de subjetivación, de “agencia” y de esperanzas de transformación social vinculados a “lo religioso” en estos espacios. El “flujo” religioso en alguna medida converge con lo institucional; de ahí tal vez el alto grado de confianza y sobre todo de participación en espacios religiosos: parroquias, templos y otros tantos no captados directamente por las encuestas: como casas de la mujer, de rehabilitación, etc., vinculadas a comunidades religiosas. Son espacios cuyos efectos en términos de reconocimiento personal y social, de “agencia” y capacidad transformadora no han sido aún indagados en profundidad. Es un flujo, el religioso, que a su vez converge en parte y tiende a mantener vigentes dimensiones de la cultura popular como la cosmológica, la holística y la relacional (Seman, 2001), que le habilita vías de expresión, y a su vez de renovación de lo religioso en tanto sistema instituido. Captar esta convergencia desde las ciencias sociales no es fácil. El desafío mayor es construir adecuados marcos conceptuales. Queda aún mucho camino por recorrer en esa dirección.

### **Bibliografía**

Albado, O. C. (2013), “La crítica de la cultura como deconstrucción del concepto de Dios. El aporte de la escuela argentina de teología al debate sobre modernidad y secularización”, en Touris, C. y Contardo M. F. (eds.), *Actas de las Terceras Jornadas de Religión y Sociedad en la Argentina Contemporánea y países del Cono Sur (III RELIGAR-SUR)/ V Jornadas de Religión y Sociedad en Argentina*, Buenos Aires, RELIG-AR.

- Ameigeiras, A. (2008), *Religiosidad popular. Creencias religiosas populares en la sociedad argentina*, Buenos Aires, Biblioteca Nacional-UNGS.
- Algranti, J. et al. (2013), “Evangélicos en la Argentina. Perfiles y formas de pertenencia religiosa”, en Fortunato, M., *Atlas de las creencias religiosas en la Argentina*, Buenos Aires, Biblos.
- Bradley, T. (2009), “Physical Religious Spaces in the Lives of Rajasthani Village Women: Ethnographic Study and Practice of Religion in Development”, en *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 10, pp. 43-62.
- Cao, C., Cecconi, E. y Balián, B. (2011), *La sociedad civil argentina en el Bicentenario. índice CIVICUS de la Sociedad Civil (2008-2010)*, Buenos Aires, Gadis.
- Deneulin, S. y Bano, M. (2009), *Religion in Development: Rewriting the Secular Script*, Londres y Nueva York, Zed Books.
- Deneulin, S. y Shahani, L. (2009), *An Introduction to the Human Development and Capability Approach. Freedom and Agency*, Londres, Earthscan.
- Frigerio, A. (2007), “Repensando el monopolio religioso del catolicismo en la Argentina”, en M. J. Carozzi, M. J. y Ceriani Cernadas, C. (eds.), *Ciencias sociales y religión en América Latina: Perspectivas en debate*, Buenos Aires, Biblos/ACSRM, pp. 85-116.
- Leal, C. (2012), “La noción de Justicia”, en Martha Nussbaum. *Moralía*, n° 35, vol. 136, pp. 407-434.
- López Fidanza, J. y Galera, C. (2012), “Religiosidad popular en el siglo XXI: Transformaciones de la devoción a San la Muerte en Buenos Aires”, en *Estudios Cotidianos*, n° 1, vol. 1, pp. 84-99.
- Mallimaci, F. (2013), *Atlas de las creencias religiosas en la Argentina*, Buenos Aires, Biblos.
- Martínez, A. T. (2013), “En torno a la noción de campo religioso. Categorías para estudiar religión y política en América Latina”, en Giménez Beliveau, V. y Giumbelli, E. (coords.), *Religión, cultura y política en las sociedades del siglo XXI*, Buenos Aires, Biblos.
- Marzulli, P. (2011), *La Iglesia Bautista en el área metropolitana. Evolución y percepción de sus líderes*. Tesis de Maestría en Sociología. Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.
- Mitchell, A. (2012), “Las organizaciones de la sociedad civil en las villas de Bajo Flores y de Barracas”, en Léporre, E. (coord.),

- Capacidades de desarrollo y sociedad civil en las villas de la ciudad*, Buenos Aires, Educa.
- Nussbaum, M. (2002), *Las mujeres y el desarrollo humano*, Barcelona, Herder.
- Segato, R. L. (2008), “La faccionalización de la república y el paisaje religioso como índice de una nueva territorialidad”, en Alonso, A. (comp.), *América Latina y el Caribe. Territorios religiosos y desafíos para el diálogo*, Buenos Aires, CLACSO.
- Seman, P. (2010), “Diferencia y transversalidad en la religiosidad de los sectores populares: mirando con telescopio luego de haber usado el microscopio”, en *Apuntes de investigación del CECYP*, n° 18, pp. 71-107.
- Seman, P. (2001), “Cosmológica, holística y relacional: una corriente de la religiosidad popular contemporánea”, en *Ciencias Sociales y Religión/ Ciências Sociais e Religião*, n° 3, vol. 3, pp. 45-74.
- Sen, A. (2000), *Desarrollo y libertad*, Madrid, Planeta.
- Suárez, A. L. (2013), “Estructura social y religión. Educación”, en Mallimaci, Fortunato, *Atlas de las creencias religiosas en la Argentina*, Buenos Aires, Biblos, pp. 137-146.
- Suárez, A. L., Giorgi, G. y Levita, G. (2013), “Estructura social y religión. Sexo”, en Mallimaci, F, *Atlas de las creencias religiosas en la Argentina*, Buenos Aires, Biblos, pp. 146-154.
- Suárez, A. L. y López Fidanza, J. M. (2013), “El campo religioso argentino hoy: creencia, autoadscripción y práctica religiosa. Una aproximación a través de datos agregados”, en *Cultura y Religión. Revista de Sociedades en Transición*, n° 1, vol. 7, Dossier: La Diversidad Religiosa en Argentina, pp. 98-115.
- Voas, D. (2007), “Surveys of Behaviour, Beliefs and Affiliation: Micro-Quantitative”, en Beckford, J. y Demerath, N. J. (eds.), *The SAGE Handbook of the Sociology of Religion*, Londres, Sage, pp. 144-188.
- Wynarczyk, H. y Oro Ari, P. (2012), “El pentecostalismo en América Latina.”, en *Religioni e Società. Rivista di scienza sociali della religione*, año XXVII, n° 73, vol. 24.

## Capítulo 6

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

Ann Mitchell<sup>1</sup>

### **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.<sup>2</sup> 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).<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup>

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).<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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. Léopore (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.<sup>7</sup> 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 2124 (Barracas), Villa 1-11-14 (Bajo Flores), Villa 6 (Cildáñez), Villa 19 (INTA), Villa 3 (Fátima), Villa Piletones y el Complejo Habitacional Ramón Carrillo.<sup>8</sup> 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).<sup>9</sup>

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 villa<sup>10</sup> y el número de miembros de la comunidad que participan en actividades de las organizaciones.<sup>11</sup> 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 <sup>1</sup>
	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
<b>Total</b>	<b>195</b>	<b>1.8</b>	<b>3,166</b>	<b>3.0</b>	<b>53,912</b>	<b>50.8</b>	<b>106,043</b>
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).<sup>12</sup>

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 tipo<sup>1</sup>.**

### 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
<b>Total</b>	<b>195</b>	<b>43</b>	<b>63</b>	<b>10</b>	<b>21</b>	<b>28</b>	<b>12</b>	<b>18</b>
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 maternales 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.<sup>13</sup> 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 bolivia-

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,<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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](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".<sup>16</sup>

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 realizable 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.<sup>17</sup> 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 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 (%)
<b>Alimentación</b>	97	22,591	64.0	4.0	92.0
<b>Educación</b>	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
<b>Cultura, recreación y deportes</b>	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
<b>Laboral y productiva</b>	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
<b>Salud</b>	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
<b>Otras</b>					
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 encuesta 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.<sup>18</sup> 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.

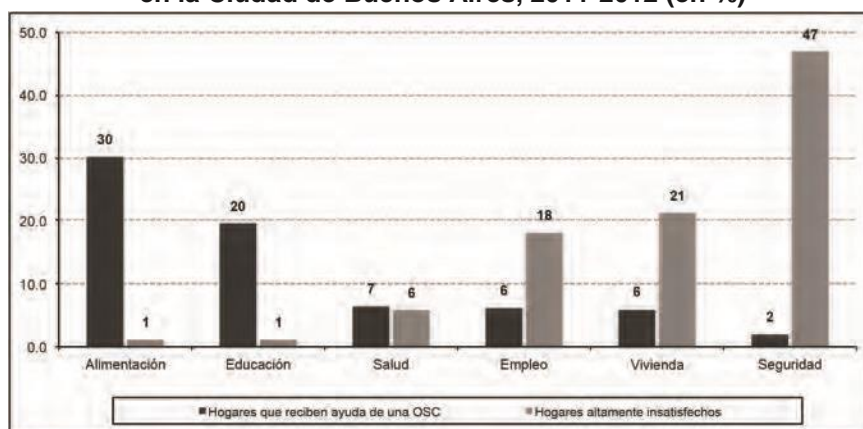
Las actividades relacionadas con la salud incluyen capacitaciones en salud reproductiva, higiene bucal y nutrición, un número limitado de programas de servicios de salud, y programas de

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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> 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).

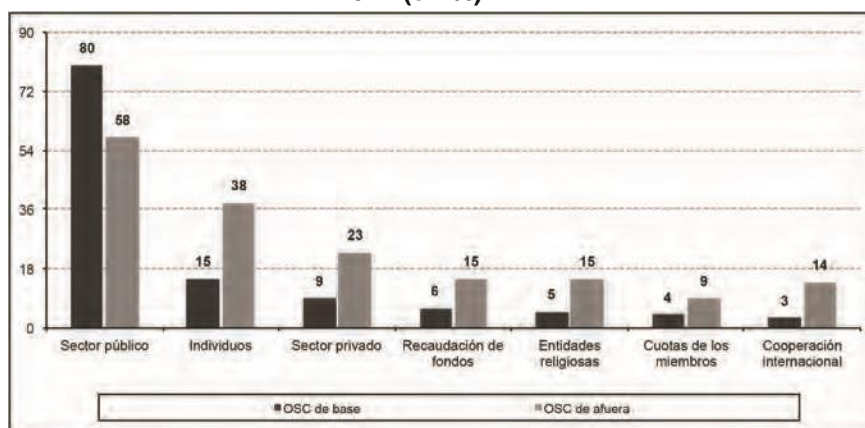
Aunque la combinación de factores que contribuyen a la “oferta” y “demanda” de servicios sociales es compleja, estos resultados nos llevan a cuestionar cómo las relaciones de coproducción entre la sociedad civil y entidades estatales establecidas en muchos casos hace más de veinte años afectan la capacidad 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% del sector privado, el 6% de la recaudación de fondos, el 5% de entidades religiosas, el 4% de cuotas de los miembros y el 3% de cooperación internacional.

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.<sup>21</sup>

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.<sup>22</sup>

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”.<sup>23</sup>

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.<sup>24</sup>

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.<sup>25</sup> 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)<sup>26</sup> 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](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.<sup>27</sup>

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.<sup>28</sup> 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”.<sup>29</sup> 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 aíslen 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.<sup>30</sup>

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 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 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](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 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 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.
- Léopore, E. (2012a), "Sociedad civil y derecho a la ciudad. Una mirada desde el Enfoque del Desarrollo Humano", en Léopore,

- 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 Lépore, 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 Lépore, 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*, nº 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*, nº 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 Hicksian 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.



Capítulo 7

**CREAR CIUDADES MÁS JUSTAS PARA LA VIDA:  
UNA COMBINACIÓN DEL DERECHO A LA CIUDAD  
Y EL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES**

Séverine Deneulin<sup>1</sup>

**Introducción**

América Latina está cada vez más urbanizada. En el año 2000, más del 80% de la población latinoamericana vivía en áreas urbanas, el doble de la proporción de 1950. La cantidad de ciudades latinoamericanas con más de un millón de habitantes dio un salto de 8 en 1950 a 56 en 2010. Cuatro ciudades –México, San Pablo, Río y Buenos Aires– tienen más de diez millones de habitantes (Suárez, 2014). En la actualidad, América Latina es el continente más urbanizado (Cohen, 2014). Este proceso de urbanización, sin embargo, no se desarrolló de modo integrado. La historia de la ciudad latinoamericana es la de una ciudad “fracturada” (Koonings y Kruijt, 2007) con una profunda división entre “las villas y el resto” (Rodgers *et al.*, 2011: 560). La proporción de personas que viven en asentamientos informales con un acceso precario a los servicios públicos es muy alta. De acuerdo con la información de ONU-Hábitat, en 2010 el 24% de la población urbana de América Latina vivía en viviendas precarias y el 40% vivía en su casa de modo ilegal (Suárez, 2014).

El área metropolitana de Buenos Aires ha tenido la misma evolución, donde se ha observado un aumento mayor del 200% de personas que viven en asentamientos informales entre 1981 y 2006, en

1. Universidad de Bath, UK. Departamento de Ciencias y Políticas Sociales. s.deneulin@bath.ac.uk.

Agradezco a Ann Mitchell, Eduardo Léopore y Ana Lourdes Suárez por sus comentarios al borrador preliminar. El capítulo fue traducido del inglés. comparación con el aumento total de la población, del 35% (Suárez, 2014). Según lo demostró el trabajo previo de investigación, el Programa Interdisciplinario con datos sobre la Ciudad de Buenos Aires, el hecho de vivir o no en un asentamiento informal tiene,

asimismo, importantes consecuencias en las oportunidades que las personas disponen para vivir bien. Los habitantes tienen acceso a una salud más precaria, a menos educación y a más empleos informales e inseguros, en forma sistemática, que aquellos que viven en la ciudad formal. Los jóvenes son especialmente vulnerables. Más de una cuarta parte de los jóvenes entre 18 y 25 años que viven en asentamientos informales de la ciudad no trabajan ni estudian (Macció y Lépole, 2012). En teoría son todos iguales en el Estado democrático pero, en la práctica, el lugar de residencia determina en gran medida el cumplimiento de los derechos humanos.

Las ciudades latinoamericanas también han experimentado un aumento en la violencia y la inseguridad relacionadas con las drogas (Davis, 2012; PNUD, 2013; Rodgers *et al.*, 2012). De acuerdo con la información del PNUD (2013), la percepción de la inseguridad y la cantidad de robos denunciados aumentó tres veces en promedio en el continente durante la última década, donde uno de cada tres latinoamericanos sufrió un robo violento en el transcurso del año 2012. Aquellos que viven en asentamientos informales están más expuestos a sufrir actos de violencia. Datos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación revelaron que, en 2010, los asentamientos informales de la ciudad de Buenos Aires tenían un índice de homicidios del 12,7% cada 100.000 habitantes comparado con el 3,08% del resto de la ciudad.<sup>2</sup> De acuerdo con el PNUD (2013), una de las principales causas de violencia han sido delitos perpetrados por jóvenes, la mayoría de los cuales no había finalizado el colegio secundario.

Otro rasgo específico de la urbanización latinoamericana es la multiplicación de urbanizaciones o barrios cerrados. En el área metropolitana de Buenos Aires ocupan actualmente una superficie equivalente al doble de la ciudad solo para 8.500 familias (PNUD, 2009: 16). Estas comunidades son ciudades privadas de hecho con habitantes en las que ni la municipalidad ni el Estado tienen injerencia legal. A diferencia de las ciudades donde conviven personas de diferentes clases socioeconómicas que comparten un espacio co-

2. Véase <http://www.csjn.gov.ar/dbei/ii/ii.html>.

mún, estas comunidades se caracterizan por la homogeneidad social y una fuerte división entre la ciudad pública y la ciudad privada

marcada visiblemente por elevados cercos y barreras de seguridad (Roitman, 2013).

En medio de este panorama bastante sombrío de segregación urbana e inequidad, la idea del “derecho a la ciudad”, reconocida institucionalmente a nivel internacional en el Foro Urbano Mundial V de Río en 2010, se propone como un marco teórico de política urbana en aras de ciudades más inclusivas. La Ciudad de Buenos Aires institucionalizó la idea en 2011 con la creación de la Secretaría de Hábitat e Inclusión, cuya misión es “trabajar para la construcción de una ciudad inclusiva en la que todos sus habitantes puedan ejercer plenamente su derecho a la ciudad”.<sup>3</sup> El presente capítulo sostiene que el derecho a la ciudad es un marco limitado para revertir la tendencia de fragmentación de la ciudad latinoamericana y que el enfoque de las capacidades ofrece herramientas conceptuales más adecuadas. El capítulo comienza describiendo la idea del derecho a la ciudad y esboza algunas diferencias entre su formulación originaria y la de las organizaciones internacionales. Luego sintetiza el enfoque de las capacidades y analiza cómo el derecho a la ciudad y el enfoque pueden enriquecerse mutuamente para brindar un mayor poder transformador que reduzca la fragmentación urbana. El capítulo finalmente propone la idea de “ciudades justas para la vida” como resultado de ese enriquecimiento mutuo y explora algunos caminos para crear ciudades más justas.

## 1. El derecho a la ciudad

En 1968, el sociólogo y filósofo francés Henri Lefèbvre publicó un libro titulado *Le Droit à la Ville* [El derecho a la ciudad]. Se trataba de un manifiesto para liberar a las ciudades del capitalismo y desmonetarizar el espacio urbano. Utilizando la distinción marxista entre valor de cambio y valor de uso, su argumento era que el espacio urbano se estaba comercializando cada vez más y se sostenía por su valor de cambio. De este modo, se excluía de la ciudad y de las oportunidades que ésta brindaba a muchos individuos que no tenían los medios para adquirir espacio urbano a su valor de cambio.

3. <http://www.buenosaires.gob.ar/habitat/institucionalsechi>.

Lefèbvre proponía recuperar el valor de uso de las ciudades como lugares de encuentro social, cultural y político. Para ello era esencial la participación de todos los residentes de zonas urbanas, sin importar su nacionalidad, en las decisiones que afectaban sus vidas y en la creación de nuevos espacios urbanos valuados por el uso que le darían sus habitantes (Brown, 2013: 958).<sup>4</sup>

El derecho a la ciudad de Lefèbvre estaba íntimamente vinculado con el rechazo de un modelo capitalista de relaciones económicas y sociales. Su preocupación era que la acumulación de capital se convertía, lentamente, en el objetivo de los planificadores urbanos, sometiendo el espacio urbano a la lógica de la ganancia en detrimento de las personas y sus oportunidades de vivir de un modo decente. Por lo tanto, su propuesta era que, al residir en la misma ciudad, todos los habitantes de zonas urbanas reclamaran el espacio político del que habían sido excluidos y, de este modo, recuperaran el acceso a la ciudad y a todas las oportunidades de empleo, sociales, culturales y de otro tipo que la vida urbana pudiera ofrecer. Esto no implicaba la participación de los ciudadanos en la estructura formal del gobierno político de la ciudad sino una participación política dirigida a transformar los procesos económicos y sociales que reemplazaban el valor de uso de los espacios urbanos por su valor de cambio. Se trataba de transformar los procesos políticos que monetarizaban el espacio urbano (Kuymulu, 2013: 926).

El derecho a la ciudad está emparentado con un derecho humano fundamental que consiste en “rehacernos mediante la creación de una forma cualitativamente distinta de sociabilidad urbana” (Harvey, 2003: 939). El argumento sostiene que priorizar el valor de cambio por encima del valor de uso conduce a determinados tipos de relaciones sociales, especialmente a relaciones de exclusión. Aquellos que tienen recursos para adquirir espacio urbano viven en él y los que no los tienen son expulsados a las periferias. El valor monetario al que la tierra se intercambia en el mercado inmobiliario se torna más importante que el valor que tiene para las personas que viven en ella y que la utilizan. De acuerdo con el derecho a la ciudad, la solución para revertir esta situación es que los usuarios de la ciudad, quienes allí residen, tomen el control de las decisiones urbanas.

4. Véanse también Attoh (2011), Harvey (2003, 2008, 2012), Kuymulu (2013), Purcell (2003, 2013).

Siguiendo el movimiento de antiglobalización y anticapitalismo que se había movilizado bajo el estandarte del “derecho a la ciudad” durante las décadas de los ochenta y los noventa y que propuso este derecho en el primer Foro Social Mundial en 2001, la idea obtuvo el sello institucional oficial en el Foro Urbano Mundial V en 2010 con el tema “El derecho a la ciudad: reduciendo la brecha urbana” (Kuymulu, 2013: 930).<sup>5</sup> Entre los documentos de trabajo del Foro se encontraba la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad escrita en 2005 por una red de organizaciones de la sociedad civil y coordinada por la Coalición de Hábitat Internacional. (La ONU, sin embargo, nunca adhirió a esta Carta institucionalmente.) La Carta define el derecho a la ciudad como:

[E]l usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos. [...] El territorio de las ciudades y su entorno rural son también espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades. Por eso el Derecho a la Ciudad incluye también el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participación en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural.<sup>6</sup>

El derecho a la ciudad, por lo tanto, incluye no solo el cumplimiento de los derechos sociales, económicos, civiles y políticos de

5. Para acceder a un resumen del Foro, véase: <http://mirror.unhabitat.org/categories.asp?catid=584>

6. Puede accederse a una copia de la Carta, en <http://www.hic-net.org/document.php?pid=2422>. Para acceder a un análisis sobre ella, véase Sugranyes y Mathivet (2010).

todos los habitantes, sino también la participación de los habitantes en cuestiones que los afectan y la construcción de un espacio urbano que facilite las relaciones sociales entre todos ellos y garantice a cada individuo iguales oportunidades de vivir dignamente (Sugranyes y Mathivet, 2010: 23). Es por ello que el derecho a la ciudad no es la mera concreción de los derechos humanos en la ciudad. Incluye el derecho a vivir en un hábitat digno con acceso a servicios públicos, infraestructura y oportunidades educativas y de empleo pero, ante todo, es un derecho que tienen todos los habitantes de zonas urbanas a moldear la ciudad de determinado modo.

En un proyecto conjunto entre la UNESCO y la ONU para el Foro Urbano Mundial V, Brown y Kristiaensen (2009: 8) atribuyen cinco ejes al derecho a la ciudad: 1) la libertad y los beneficios de la vida ciudadana; 2) la transparencia, la equidad y la eficiencia en la administración de la ciudad; 3) la participación y el respeto en la toma de decisiones democrática local; 4) el reconocimiento de la diversidad en la vida económica, social y cultural; y 5) la reducción de la pobreza, la exclusión social y la violencia urbana. Al utilizar el lenguaje de los derechos, sostienen, la idea es “un vehículo para el cambio urbano” (p. 7), “un marco para el debate sobre los derechos y las responsabilidades cívicas” (p. 10), un “paradigma radical” dentro del cual hacer “cambios en el estilo y en el enfoque del gobierno urbano si se quiere evitar la exclusión social masiva” (p. 36). En suma, concluyen, la filosofía fundamental del derecho a la ciudad es “permitir a todos los habitantes de la ciudad tener un acceso pleno a las oportunidades de la vida urbana” (p. 36) y lograr ese objetivo a través de la participación activa de todos los habitantes de la ciudad para dar forma al espacio urbano.

Desde su reconocimiento institucional internacional, la relación entre el derecho a la ciudad y el capitalismo ha devenido más ambigua de lo que era originariamente. En una revisión de las declaraciones de la ONU sobre el derecho a la ciudad, Kuymulu (2013: 936-937) destaca que el derecho a la ciudad se ha convertido en un sinónimo de “ciudades inclusivas” entendido como la inclusión de los pobres y marginados en la economía global sin cuestionar el sometimiento del espacio urbano a la lógica de maximización de las ganancias. Incluso el lugar donde se llevó a cabo el Foro Urbano Mundial V fue sintomático de esta ambigüedad.

El foro se desarrolló en un flamante centro de convenciones frente al mar en Río. El centro había sido construido en un lugar donde antes existía un asentamiento marginal que había sido desalojado y sus habitantes trasladados a las afueras de la ciudad. Los manifestantes que protestaban contra la ironía de que se debatiera el derecho a la ciudad precisamente en un lugar que había sido vulnerado (en el sentido de que el valor de cambio de la tierra había prevalecido sobre el valor de uso de sus habitantes) fueron dispersados con gas pimienta por la policía (Kuymulu, 2013: 935-937).

A pesar de algunas visiones divergentes respecto de la existencia del capitalismo y las democracias liberales, el reconocimiento internacional del derecho a la ciudad mantuvo algunos rasgos de la concepción original de Lefèbvre aunque con otro lenguaje. En el centro de la distinción entre valor de cambio y de uso se encontraba la inquietud de que las vidas humanas estaban siendo progresivamente sacrificadas en pos del rendimiento económico. El espacio urbano se valoraba cada vez menos por su uso, por lo que le permitía a las personas hacer o ser, tal como ser un lugar de encuentro social, y cada vez más por cuánto dinero podía significar en el mercado inmobiliario. El derecho a la ciudad fue la respuesta a la inquietud de que el objetivo de maximización de las ganancias se priorizaba sobre el bienestar de las personas. La controversia respecto de la sede del Foro Urbano Mundial V es lamentablemente familiar en las megaciudades del mundo.

Aunque no esté revestido del lenguaje de monetarización y del valor de cambio y de uso, el derecho a la ciudad, según lo reconocen ONU-Hábitat y otras agencias internacionales, continúa basándose en esta inquietud de que las vidas de las personas son el principal objetivo de las políticas urbanas. El valor del espacio urbano no reside en los ingresos que pueda generar sino en lo que brinda a las personas, ya sea permitiendo a todos los habitantes de la ciudad ejercer sus derechos humanos en términos de igualdad, con viviendas dignas, educación, salud, empleo o acceso a los servicios públicos, facilitando las relaciones sociales y la coexistencia pacífica entre sus habitantes. Según la perspectiva del derecho a la ciudad, en la versión de la ONU, trasladar individuos de un asentamiento urbano informal a otro sitio con mejores viviendas e infraestructura pública podría estar justificado, incluso si el espacio urbano donde estaba el asentamiento informal se vendiese a desarrolladores inmobiliarios para generar ganancias, siempre y cuando la nueva

situación facilitase, en términos de igualdad, las relaciones sociales, garantizase una mezcla social urbana, el respeto igualitario de los derechos humanos y por último, pero no por ello menos importante, si los habitantes hubiesen participado libremente y su opinión hubiese sido tenida en cuenta en el proceso de reubicación.

La cuestión reside en cómo evaluar si una política urbana facilita una red de relaciones sociales y conduce a una mayor cohesión social y si garantiza el cumplimiento de los derechos humanos para todos. También surge la cuestión de la puja entre diferentes derechos humanos (Attoh, 2011). A veces, cumplir con un derecho puede conducir a negar otro, o bien, el cumplimiento de los derechos económicos de algunas personas puede infringir los derechos sociales de otras. El derecho que algunos tienen de acceder a un empleo puede estar en conflicto con su derecho a tener una vivienda digna: pueden verse obligados a elegir entre una vivienda inadecuada cerca de su lugar de empleo o una mejor vivienda sacrificando el empleo por falta de un transporte público adecuado. La siguiente sección resume el enfoque de las capacidades antes de analizar cómo podría enriquecer el derecho a la ciudad y responder a algunas de sus limitaciones.

## **2. El enfoque de las capacidades: bienestar y justicia**

El concepto de “capacidad” surgió por primera vez en 1979 en las Conferencias Tanner que impartió Amartya Sen tituladas “Igualdad de qué”. Si nos preocupa la igualdad, sostuvo Sen, el espacio más adecuado para evaluarla no son los ingresos o recursos sino las oportunidades que las personas tienen de ser o de hacer lo que consideran de valor, o sus “capacidades”. Medir la desigualdad en términos de ingresos es importante, pero los ingresos son solo medios para otros fines. Una niña de 10 años puede vivir en una familia con ingresos por encima del índice nacional de pobreza pero sus oportunidades de tener éxito en la escuela pueden verse seriamente afectadas si existe violencia familiar o por normas de género que limiten a las niñas a sus capacidades de cuidado. Evaluar la situación de esa familia en términos de ingresos sería omitir mucha información sobre el tipo de vida que sus miembros realmente llevan.

El concepto de capacidad concibe el bienestar en términos de cómo funciona una persona, de lo que podrá lograr ser o hacer: “La

principal característica de bienestar se puede definir en términos de cómo una persona puede ‘funcionar’. Me referiré a varias formas de hacer y de ser que están incluidas en esta evaluación de funcionamientos. Podrían ser actividades (como comer, leer o ver) o estados de existencia o de ser, por ej.: estar bien alimentado, no padecer malaria, no avergonzarse por la pobreza de los zapatos o la ropa” (Sen, 1985: 197-198). El enfoque moral que presenta Sen es uno en el que la pregunta moral central es: “¿Qué tipo de vida lleva [una persona]? ¿Qué logró hacer y ser?” (Sen, 1985: 195). Una situación social es buena cuando le permite a una persona obtener un conjunto de formas de ser y de hacer valiosas. Sen no da ninguna indicación sobre cuáles podrían ser porque su “enfoque de funcionamiento es intrínsecamente de información pluralista” (Sen, 1985: 200). Una persona puede funcionar en muchos aspectos y hay muchas actividades o estados valiosos que puede hacer o ser. Sen deja a criterio de los procesos de razonamiento público dentro de cada contexto social la definición de funcionamientos valiosos (Sen, 1992, 2004). (Por ej.: los funcionamientos valiosos para una comunidad pesquera en la costa de la Patagonia austral pueden ser muy diferentes de los de una comunidad agrícola en Misiones.) Otros han propuesto una lista de conjuntos de formas de ser y de hacer valiosas (Nussbaum, 2000, 2011; Alkire, 2002).

A este “enfoque moral de funcionamiento”, Sen le agrega otro matiz y se traslada desde los funcionamientos reales de una persona a sus capacidades para funcionar incluyendo la libertad que una persona tiene. Las capacidades son las oportunidades reales que las personas tienen para lograr los funcionamientos. Así pues, Sen desplaza su enfoque moral desde un enfoque de funcionamientos a un enfoque de capacidades para poder incluir otro tipo de información en la evaluación moral: “la libertad positiva o la libertad ‘para hacer esto’ o ‘para ser aquello’ que tiene una persona” (Sen, 1985: 201). Cuando uno compara dos situaciones, el enfoque de las capacidades permite “la comparación de oportunidades reales que tienen distintas personas” (Sen, 1985: 201) y no simplemente la comparación de actividades o estados de existencia reales. Indudablemente hay una diferencia de bienestar entre una familia que vive en una vivienda precaria en un vecindario inseguro por elección y otra que vive en esas condiciones porque no tiene la oportunidad de vivir en otro lugar. Ambas familias tienen el mismo nivel de funcionamiento pero no el mismo conjunto de capacidades. Una familia podría vivir en otro lugar y tener mejores niveles de

funcionamiento pero elige no hacerlo. La otra familia no tiene esa posibilidad. En esta distinción entre funcionamiento y capacidad se encuentra el concepto de “agencia”, una idea central para el enfoque de capacidad. Sen (1985: 203) define agencia como “la búsqueda de los objetivos o valores que la persona considera importantes”. Sen justifica la inclusión del concepto de agencia en el fundamento informativo del juicio moral sobre la base del reconocimiento de la responsabilidad. Las personas no solo funcionan, hacen o son determinadas cosas, sino que son también responsables (Sen, 1985: 204).

Con la publicación de *La idea de justicia* en 2009, Sen ubica a la responsabilidad en primer plano. El enfoque de las capacidades no es solo un marco para evaluar situaciones sino también un marco para evaluar cómo se relacionan las personas entre sí y qué tipo de relaciones y situaciones institucionales desarrollan mejor su bienestar. El enfoque de las capacidades se trasladó desde la pregunta de cómo evaluar la igualdad a la pregunta sobre cómo ordenar las sociedades. Se trasladó desde la esfera del bienestar a la esfera de la justicia.

Sen sostiene que tener un marco comparativo para evaluar situaciones y clasificarlas es suficiente para abordar las injusticias en el mundo. No se necesita saber qué es una sociedad perfectamente justa. Y propone que el enfoque de las capacidades sea ese marco comparativo. No se necesita saber cómo se vería una sociedad mexicana justa para poder decir que la discriminación de las poblaciones indígenas es injusta y que una situación en la que las personas no sean discriminadas por el color de su piel es mejor, o más justa, que una en la que las personas son discriminadas. En una situación de discriminación racial, las personas no son capaces de hacer o de ser lo que podrían considerar de valor, como estudiar en buenas universidades o ejercer determinada profesión. Una situación en la que las personas pueden gozar de estas capacidades valiosas es mejor y, por ende, más justa. Al evaluar situaciones fundándose en la perspectiva de las capacidades, el enfoque también ofrece un marco para transformar esa situación, tal como lo ilustra un reciente trabajo sobre medición de la pobreza.

Durante décadas, la pobreza se midió sumando la cantidad de personas que vivían por debajo de la línea de pobreza. En contraposición a esto, el Índice Multidimensional de Pobreza (MPI, por su sigla en inglés), creado por la Iniciativa Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (OPHI, por su sigla en inglés),

mide la pobreza a partir de la perspectiva funcionamiento/capacidades. Distingue tres dimensiones de bienestar y se mide a través de 10 indicadores elegidos con fines de comparación internacional sobre la base de la disponibilidad de datos existentes: salud (nutrición, mortalidad infantil), educación (años de escolaridad, asistencia escolar) y niveles de vida (combustible para cocinar, sanitarios, electricidad, piso y bienes). Una persona es pobre si padece privaciones en, al menos, una de las dimensiones o un tercio de los indicadores ponderados. El MPI mide en qué medida está privada cada persona. Las diferencias entre pobreza monetaria y pobreza multidimensional son impactantes en países como Chad, Gambia, India y Nepal o Perú y Guatemala.<sup>7</sup>

Dependiendo de cómo se utilicen los datos de pobreza según los ingresos o de pobreza multidimensional, se despliegan distintos relatos de políticas. Si se utilizan los primeros, las políticas se enfocarán en elevar los ingresos y empujar a las personas por encima de los niveles de ingreso. Si se utilizan los últimos, las políticas se enfocarán en políticas sociales y de redistribución. Por ejemplo, el gobierno indio buscó la liberalización del mercado, lo que condujo a un índice de crecimiento económico sin precedentes, de un promedio aproximado del 8% en los últimos diez años (Drèze y Sen, 2011). Estas políticas redujeron la cantidad de pobreza según el ingreso en forma significativa. De acuerdo con las estimaciones del Banco Mundial, el índice de pobreza, calculado a la línea nacional de pobreza, era de 45,3% en 1994. En 2010, solo el 29,8% de la población era considerada pobre.<sup>8</sup> Sin embargo, a pesar del elevado índice de crecimiento económico, la desnutrición infantil permanecía prácticamente estancada y quinientos millones de indios todavía no tenían acceso a una instalación sanitaria (Drèze y Sen, 2013).

Si bien el enfoque de las capacidades orienta el accionar en una dirección determinada, no es una prescripción sobre qué tipo de acción es mejor. Existen muchas formas de reducir la misma injusticia y esto dependerá del contexto. La desnutrición infantil puede reducirse ofreciendo una comida en las escuelas al mediodía, una mejor educación a las madres, creando oportunidades de empleo o mediante el control de precios de los alimentos, etc. No hay principios categóricos que garanticen que una sociedad será más justa. Corres-

7. Véase <http://www.ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/mpi-2014/mpi-country-briefings>.

8. <http://data.worldbank.org/country/india>

ponderará a los propios actores sociales analizar, en sus contextos específicos y a través de procesos de razonamiento público, qué es lo que constituye una injusticia (en otras palabras, identificar cuáles son las capacidades valiosas de las que las personas están privadas) y analizar cuáles son las acciones más apropiadas para subsanar la que enfrentan. *La idea de justicia* está repleta de referencias sobre la importancia del razonamiento para superar situaciones injustas. Citamos una de las muchas docenas de esas referencias que subraya de modo revelador uno de los aspectos esenciales de la interpretación de Sen sobre el razonamiento público: la capacidad de escuchar puntos de vista diferentes y ver el mundo con la perspectiva del otro: “Al tratar de determinar cómo puede avanzar la justicia, hay una necesidad básica de razonamiento público, que involucra argumentos provenientes de diferentes ámbitos y perspectivas divergentes” (Sen, 2009: 392).

El desacuerdo, obviamente, se pone en evidencia en el proceso de razonamiento público y las personas no siempre están dispuestas a interesarse por las perspectivas ajenas o a tratar de ver el mundo a partir del punto de vista de otro. Los sufragistas se encontraron con mucho de lo que Sen denomina “sinrazón” por parte de los hombres que tenían sus propias “razones” para mantener a las mujeres fuera de la esfera económica, social y política. No todos los hombres estaban dispuestos a interiorizarse en la perspectiva de vida de las mujeres y tratar de entender sus argumentos a partir de sus puntos de vista. La realidad de razones en conflicto, no excluye, sin embargo, la posibilidad de que las personas cambien su opinión fundados en la aceptación de las razones de los demás. Esto puede suceder porque, a menudo, las razones para sostener ciertas opiniones se cimientan en prejuicios que no resisten un escrutinio crítico.

En su reciente libro sobre India, escrito junto con Jean Drèze, Sen continúa destacando que escuchar el punto de vista del otro es un componente esencial del razonamiento público. En especial, los autores analizan el papel de los medios de comunicación al hacerse eco de las opiniones de todos y entender la vida y los problemas de los demás. Los principales medios de comunicación en idioma inglés de India informan sobre moda, gastronomía, cricket y misiones espaciales, pero existe muy poca cobertura de las cuestiones rurales

que afectan a la mayoría de los nativos del país. Sostienen que esto es una “falla del razonamiento público” (Drèze y Sen, 2013: 269). El poder, la dominación y la intimidación quedan expuestos en el proceso de razonamiento público. Una minoría privilegiada tiene, generalmente, más poder para definir lo que se va a debatir en los medios de comunicación y qué tiene prioridad en la política, que la mayoría menos privilegiada. Que el gobierno indio gastara en el período 2008-2009 más del 1,5% de su Producto Bruto Interno en el subsidio de fertilizantes y que haya destinado una suma igual para brindar servicios de salud es una muy clara manifestación del poder que ejerce la industria agrícola en la formulación de políticas por encima de los cientos de millones de nativos desnutridos del país (Drèze y Sen, 2013: 83). Hacer oír las voces de los desnutridos en la arena pública y que sean escuchados por los que disfrutaban vidas acomodadas sería un primer paso hacia una sociedad más justa en India.

Conforme a la visión de justicia según el enfoque de las capacidades, buscar que las situaciones injustas sean menos injustas no exige que exista acuerdo total sobre cómo transformar la realidad y sobre las razones para hacerlo. Las personas pueden proporcionar distintas razones para querer eliminar la discriminación por cuestiones de género en el lugar de trabajo, ya sea sobre la base de una mayor productividad o fundándose en los derechos humanos y la no discriminación. Las personas pueden tener distintas razones para luchar contra el cambio climático, desde fundarse en una cuestión de conveniencia de costos o hasta en la creencia de que hay que proteger la naturaleza por derecho propio. Para Sen, no es importante que tengamos diferentes razones para realizar determinadas acciones siempre que podamos llegar a un acuerdo sobre la acción que realizaremos. Eso ya es suficiente para comenzar a reducir la injusticia. Como expresa Sen (2009: 394): “Si una de las principales inquietudes de este libro ha sido la importancia del razonamiento público, también lo ha sido la necesidad de aceptar la pluralidad de razones que pueden convivir con sentido común en un ejercicio de evaluación”.

### **3. El derecho a la ciudad a través del enfoque de las capacidades**

La segunda sección subrayó algunas de las limitaciones del marco del derecho a la ciudad como fondo conceptual de las acciones orientadas a revertir la tendencia a la fragmentación de la ciudad latinoamericana, tales como las diferencias entre la propuesta originaria y su reconocimiento institucional internacional, la vaguedad respecto de la clase de derecho que es y las tensiones no resueltas entre los distintos derechos. Esta sección evalúa cómo las herramientas conceptuales del enfoque de las capacidades pueden responder a estas limitaciones. Plantea una versión revisada del “derecho a la ciudad” a través del enfoque, a la que bautiza “ciudades justas para la vida” en la que captura las dimensiones de bienestar y justicia de la combinación de los marcos conceptuales del derecho a la ciudad y del enfoque de las capacidades.

En primer lugar, el derecho a la ciudad pone el acento en derechos tales como el derecho a la autodeterminación y a un nivel de vida adecuado, el cumplimiento de todos los derechos humanos de todos los habitantes de una ciudad, pero no ofrece una guía sobre cómo evaluar el alcance con el que se llevan a la práctica. ¿Pueden los habitantes vivir de un modo pacífico, sin miedo a la violencia (derecho a la seguridad), o el miedo a la violencia afecta sus actividades diarias? ¿Pueden trasladarse fácilmente por la ciudad (derecho a la libertad de circulación), o la falta de transporte público afecta su movilidad? ¿Pueden trabajar y usar sus talentos (derecho al empleo), o la ausencia de inversiones productivas afecta su capacidad para trabajar? ¿Pueden vivir una vida saludable (derecho a la salud) o la falta de inversión pública en sanidad afecta su salud?

<sup>9</sup> El marco del derecho a la ciudad no brinda herramientas para responder estas preguntas.

El enfoque de las capacidades ofrece criterios o herramientas de evaluación para medir el alcance con que las personas pueden ejercer sus derechos. Por ejemplo, Martha Nussbaum (2000, 2007, 2011) propuso una lista de las principales capacidades humanas que están ligadas a los derechos humanos, tales como la capacidad de vivir un vida prolongada y saludable (medida por la expectativa de vida, el índice de desnutrición infantil, el índice de mortalidad infantil, el índice de mortalidad materna, problemas de crecimiento por desnutrición o el porcentaje de personas sin acceso a agua y a instalaciones sanitarias), la posibilidad de tener control sobre el

propio ambiente (medido por el índice de empleo o el porcentaje de trabajadores sindicalizados). En forma periódica, las encuestas

9. Sobre las similitudes y diferencias entre las capacidades y los derechos, véase Vizard, Fukuda-Parr y Elson (2011).

domiciliarias nacionales obtienen información relativa a viviendas, educación, salud y empleo que luego puede clasificarse de acuerdo con el género, la raza o la ubicación geográfica para identificar a los grupos más vulnerables. Pero no existen dudas de que queda mucho por hacer para obtener mejores datos a la hora de medir el bienestar de la población. Se podrían diseñar las encuestas domiciliarias urbanas especialmente para obtener información sobre “poder estar a salvo de agresiones, lo que incluye agresiones sexuales, abuso sexual de menores y violencia doméstica”, que forma parte de la capacidad humana fundamental de integridad física de Nussbaum (2011), o sobre “tener las bases sociales de respeto de sí y no humillación” que forma parte de su capacidad humana fundamental de afiliación.<sup>10</sup> También se podrían realizar ejercicios participativos con comunidades locales para identificar los conjuntos de formas de ser y de hacer que estas valoran. Además de las encuestas domiciliarias enfocadas en lo humano, también se podría añadir información sobre el estado del medio ambiente natural.

Una segunda característica de combinar el derecho a la ciudad con el enfoque de las capacidades es que este último ofrece un mejor entendimiento de las interconexiones entre los distintos derechos. Puede brindar un análisis de cómo el cumplimiento de algunos derechos afecta el de otros, por ejemplo, cómo el logro del ejercicio del derecho a la educación puede conducir al ejercicio del derecho al empleo, o cómo el derecho de vivir sin violencia puede conducir al cumplimiento del derecho a la educación. En la literatura sobre el enfoque de las capacidades, esto se ha denominado “desventajas corrosivas” y “funcionamientos fértiles” (Wolff y DeShalit, 2007: 133). Generalmente, las desventajas (faltas de funcionamiento) se agrupan para reforzarse negativamente, por ejemplo, vivir en un domicilio determinado puede ser “corrosivo” en el sentido de que puede llevar a una educación más pobre, resultados inferiores en cuanto a la salud, pocas oportunidades de empleo. Por el contrario, los funcionamientos a menudo se agrupan para reforzarse positivamente, por ejemplo, estar capacitado o educado es “fértil”

10. Véase el trabajo de Iniciativa Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford sobre las dimensiones ausentes de bienestar, que pretende reunir información sobre la calidad del empleo, seguridad, bienestar psicológico, vergüenza y otros en las encuestas domiciliarias nacionales. Disponible en: <http://www.ophi.org.uk/research/missing-dimensions> en el sentido de que puede conducir a un empleo más seguro, gratificante y mejor remunerado, a tener una mejor vivienda y a vivir en un ambiente más saludable. Debido a su enfoque de bienestar multidimensional, la utilización del marco del enfoque de las capacidades hace posible un análisis de cómo las diferentes dimensiones de bienestar pueden afectarse positiva y negativamente entre sí, por ejemplo, cómo el hecho de vivir en un ambiente violento e inseguro afecta las oportunidades de los niños de estudiar y de obtener buenos resultados en la escuela y, de este modo, limita sus oportunidades de empleo y los expone a un riesgo mayor de consumir drogas, reforzando de esta manera el clima de inseguridad y violencia.<sup>11</sup>

Un tercer rasgo de combinar el enfoque de las capacidades con el derecho a la ciudad es el lugar central que ocupan el análisis institucional y la evaluación del bienestar de los habitantes de zonas urbanas en cuanto a lo estructural. Son las instituciones las que facilitan o dificultan el ejercicio de las capacidades valiosas. Las instituciones políticas y la existencia de canales a través de los cuales los habitantes de la ciudad puedan hacer oír sus voces son esenciales. ¿Cómo se relacionan las personas que viven en asentamientos informales con las autoridades gubernamentales? Se podría analizar, también, la naturaleza de las instituciones educativas y si el tipo de educación conduce a lograr una mayor cohesión social o, por el contrario, aumenta la brecha urbana. O se podría analizar la calidad de las instituciones jurídicas y de la policía y qué eficacia tienen en la lucha contra la inseguridad, para nombrar unas pocas de las muchas instituciones que aumentan o debilitan el bienestar de las personas.

Aunque enfatiza el rol esencial de las instituciones en la promoción del bienestar, el enfoque de las capacidades ha sido, a menudo, criticado por ser demasiado “individualista” ya que, en la concepción de Amartya Sen, limita el espacio de evaluación de situaciones a capacidades individuales, a lo que cada individuo es capaz de ser o de hacer (Alkire, 2008; Ballet *et al.*, 2007; Deneulin, 2008, 2014; Robeyns, 2008; Ibrahim, 2006; 2013; Stewart, 2012).

Para estos críticos, no es suficiente reconocer a las instituciones de modo instrumental en la medida que afectan las capacidades indivi-

11. Sobre un análisis etnográfico de la manera en que la violencia afecta a los niños de la escuela primaria en los asentamientos marginales, véase Auyero y Burbano de Lara (2012).

duales (por ejemplo, cómo las normas sociales patriarcales influyen en la integridad física de una mujer), sino que su evaluación debería ser explícita. El bienestar humano no reside solo en lo que cada persona es capaz de ser o de hacer sino en la calidad de sus relaciones sociales. Y este punto se encuentra en el núcleo de la idea del derecho a la ciudad.

El derecho a la ciudad, ya sea en su concepción originaria o en la forma de reconocimiento institucional de la ONU, es colectivo. No es un derecho que pertenece al individuo como tal sino a la ciudad como un todo. Puede enfatizar derechos igualitarios para todos los habitantes de zonas urbanas, pero esta igualdad se concreta cuando la ciudad como un todo está estructurada de determinada manera, cuando los habitantes de la ciudad interactúan entre sí y se relacionan de forma tal que promueve el bienestar. Cuando se relacionan entre sí con miedo y sospecha (por ejemplo, al percibir como delincuentes a los hombres jóvenes que viven en un asentamiento informal) o con desprecio (por ejemplo, al percibir como haraganes a los adultos desempleados que viven en un asentamiento informal), o cuando algunos grupos se relacionan con el espacio urbano siguiendo el deseo de maximizar su beneficio financiero por encima de las vidas de terceros (por ejemplo, cuando se reemplaza un asentamiento informal por departamentos lujosos en lugar de viviendas accesibles), la ciudad como un todo no está estructurada para garantizar iguales oportunidades de bienestar para todos. El hecho de que los habitantes de zonas urbanas sean capaces de vivir bien o de que se cumplan sus derechos fundamentales depende, esencialmente, de la manera en que los habitantes de la ciudad se relacionan entre sí y con el espacio urbano. La combinación del derecho a la ciudad y del enfoque de capacidad pone énfasis en que la transformación de las ciudades hacia un mayor bienestar de sus habitantes está ligado a la transformación de las relaciones de las personas entre sí y de las personas con la tierra.

Una cuarta característica de la combinación del enfoque de las capacidades y del derecho a la ciudad es el pluralismo democrático

y el énfasis sobre la responsabilidad de todos los habitantes de zonas urbanas y de las organizaciones que pueden llegar a formar y no solo del Estado de garantizar oportunidades de bienestar para todos. En ese sentido, puede ofrecer una forma de superar la dicotomía entre la concepción originaria del derecho a la ciudad y su reconocimiento internacional respecto de la relación entre el Estado y el capital y respecto de su horizonte utópico.

Algunos defensores de la concepción de Lefèbvre como Purcell (2003), Kuymulu (2013) y Harvey (2008, 2012) expresaron su preocupación de que el reconocimiento internacional del derecho a la ciudad como derecho de sus habitantes a participar en las decisiones municipales e influir en ellas pudiera arriesgar la reproducción y la profundización del modo capitalista de relacionarse. Temen que, al no tener los habitantes de zonas urbanas el control total sobre las decisiones de la ciudad, prevalezca el interés capitalista por sobre las personas.

El enfoque de las capacidades es más neutral respecto de las relaciones entre el Estado democrático y los intereses capitalistas, y no adopta la postura de que una democracia representativa necesariamente se verá influenciada por el interés por la obtención de ganancias por encima de la vida de las personas. Se limita a destacar el carácter de agentes de todos los habitantes y su capacidad para actuar y modificar las situaciones para alcanzar su bienestar y el de los demás. Todos los habitantes son responsables de actuar de modo que las decisiones políticas no perjudiquen las vidas de terceros y las instituciones políticas no se inclinen hacia los intereses del capital. Las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel importante para ese fin. Pueden, a través de protestas, revertir la decisión de invertir capital en un área determinada de la ciudad o de influir sobre la mejor manera de hacer uso de un terreno baldío a través de la participación directa. En este sentido, el enfoque de las capacidades reconcilia las dos concepciones del derecho a la ciudad: la originaria, que sostenía que la producción y la conformación del espacio urbano debían estar directamente controladas por los ciudadanos y la abolición del Estado (entendido necesariamente que este daría prioridad a los intereses capitalistas); y la actual, que contempla la participación ciudadana en un proceso democrático dirigido por el Estado. Acentúa que la construcción de la ciudad está en manos de sus habitantes, pero con una perspectiva con matices en la que este control puede ser directo o indirecto. No considera que una

democracia directa sea mejor, *per se*, que una democracia representativa en priorizar el bienestar de las personas por encima de los intereses financieros.

En ese sentido, tiene una mirada más agnóstica respecto de la dirección de la agencia y sobre qué tipos de ciudades deberían construir los habitantes de las zonas urbanas. En el derecho a la ciudad de Lefèbvre, la acción política y social está orientada hacia un ideal claro: el control directo de la política urbana por parte de los habitantes y la eliminación de la maximización del capital de la producción económica (Purcell, 2013). En el actual reconocimiento institucional internacional, la ciudad ideal es aquella en la que sus habitantes ya no vivirían separados en guetos, en la que todos influirían en la política urbana y en la que podrían vivir pacíficamente juntos y disfrutar del abanico completo de derechos humanos sin importar la nacionalidad.

Una visión de justicia según el enfoque de las capacidades tiene un horizonte utópico más modesto. La reducción de la cantidad de personas que son víctimas de ataques violentos ya contribuiría a tener una ciudad más justa, incluso aunque no se hubiera hecho progreso alguno en el aumento de las oportunidades educativas o de empleo. Se podría sostener que, sin un claro objetivo en mente, una visión de justicia según el enfoque de las capacidades no tiene potencial de movilización y no ofrece un ideal claro desde donde criticar las medidas institucionales actuales. Al ser un enfoque moral que intenta transformar el mundo, sin embargo, hacerlo menos injusto al brindar un marco comparativo de evaluación a partir de la perspectiva de la libertad, en su doble aspecto de bienestar y agencia, contiene un importante potencial de emancipación. Funda su acción transformadora en la negación a una vida bien vivida y en el reconocimiento de esa negación por otros. Su marco evaluativo ayuda a identificar con precisión cuáles son las dimensiones de bienestar que se niegan y a quiénes y, al centrarse en el razonamiento público, ayuda a identificar los procesos que conducen a la privaciones del bienestar. Tomando prestado el tema del último Foro Urbano Mundial que se llevó a cabo en Medellín, Colombia, en abril de 2014 sobre “Ciudades para la vida”<sup>12</sup> y el libro de Susan Fainstain (2012) titulado *La ciudad justa*,<sup>13</sup> este capítulo propone

12. “Ciudades para la vida” se centra en el concepto de equidad urbana, entendida como el acceso igualitario a la atención de la salud, educación

y los bienes públicos como una política guía para la toma de decisiones para “mejorar las vidas en ciudades para todos” y “lograr el bienestar colectivo y su desarrollo” (ONU-Habitat, 2014: 6).

13. Utilizando la teoría de justicia de Rawls, la teoría crítica de Nancy Fraser y el enfoque de capacidades de Martha Nussbaum, y la democracia, la diversidad y la equidad como criterios para una ciudad justa, Fainstein (2010) analizó en qué medida las ciudades de Ámsterdam, Londres y Nueva York eran ciudades justas.

la idea de “ciudades justas para la vida” al capturar la combinación del derecho a la ciudad con el enfoque de capacidades. La idea no sufre la confusión sobre qué tipo de derecho es el “derecho a la ciudad” y lo que significa legalmente (Attoh, 2011). No está dividida entre los que apoyan el capitalismo y los que están a favor de su abolición (Kuymulu, 2013). Podría conectar a los habitantes de la ciudad, equiparar a los privilegiados y a los menos privilegiados y unirlos en torno a la cuestión acerca de si las estructuras urbanas actuales y la calidad de las relaciones entre los habitantes de zonas urbanas mejoran o debilitan sus oportunidades para vivir bien en un espacio común.

#### **4. Crear ciudades más justas para la vida**

El punto de partida de la idea de “ciudades más justas para la vida” es la evaluación del bienestar. ¿Qué clase de vida viven los habitantes de zonas urbanas? ¿Tienen oportunidades de lograr un conjunto de formas valiosas de ser y de hacer? La sección anterior desarrolló algunos parámetros sobre cómo evaluar el bienestar urbano. Al ofrecer un marco evaluativo de comparación, el enfoque de las capacidades emite el juicio de que una situación donde las personas sufren menos privaciones debería ser más justa, pero se abstiene de ser prescriptivo sobre qué tipo de acciones harían más justa esa situación. La única prescripción que da es que se debe nutrir la capacidad de agencia de las personas y dejar que sus voces sean escuchadas. Como Sen (2013: 24) indicó en un recuadro en el Informe para el Desarrollo Humano de 2013: “Solo el que lo usa sabe dónde aprieta el zapato, pero las medidas para evitar que apriete no serán eficaces si no se permite que las personas opinen y tengan amplias oportunidades de debate”. Drèze y Sen (2013) insistieron sobre la importancia de que aquellos que padecen una privación de sus capacidades hagan oír sus voces en el proceso político y que los ciudadanos escuchen el punto de vista de otras personas y miren

desde la perspectiva de sus vidas. De este modo, la creación de ciudades más justas para la vida exige un esfuerzo para mejorar la calidad de los procesos de razonamiento público. Esta sección analiza algunos aspectos que Drèze y Sen denominan “razonamiento público” en Buenos Aires.

Un primer aspecto que puede ser un factor causal en la privación de capacidades de quienes viven en asentamientos informales es la debilidad de las organizaciones políticas que representan a los habitantes de zonas urbanas ante las autoridades estatales y la actitud pasiva de sus habitantes hacia las intervenciones del Estado. De acuerdo con la información reunida por el Programa Interdisciplinario en 2010 en dos asentamientos urbanos (las villas 1-11-14 y 2124), la participación en las elecciones locales fue baja, y la Junta de Vecinos (la asociación vecinal que representa a los habitantes ante las autoridades del Estado) tenía poca legitimidad entre los habitantes (Mitchell, 2012: 236). Conforme a una investigación etnográfica conducida en la sala de espera de la principal oficina de Bienestar Social (Ministerio de Desarrollo Social) de Buenos Aires, los destinatarios de los beneficios sociales los recibían como una ayuda para cubrir sus necesidades y no como un derecho que les asistía (Auyero, 2011).<sup>14</sup> Otra expresión de esta relación pasiva hacia el Estado y de la actitud de “paciente necesitado” en lugar de “sujeto de derecho” se ve en la política de vivienda (PNUD, 2009). El gobierno construye casas en los asentamientos informales pero no resuelve el problema del transporte público y la conexión con los lugares donde se encuentra el empleo. Además, el gobierno contrata empresas para construir casas prefabricadas y las políticas de licitación no siempre son transparentes.

Un segundo aspecto del “razonamiento público” en Buenos Aires es el contexto de desigualdad estructural en el que se realiza. Un síntoma de esta desigualdad estructural y el poder abrumador de los más privilegiados social y económicamente en los procesos políticos es el desarrollo de leyes municipales que han fomentado el abrupto crecimiento de barrios cerrados en la región metropolitana. En 1989 el Estado aprobó una ley de reforma estatal y otra de emergencia económica que condujo a la desregulación de las normas de planificación y a la venta de espacios públicos a empresas desarrolladoras de propiedad privada (Crot, 2006: 235). Se les dio luz verde a las empresas constructoras para construir sin tener en cuenta el equilibrio socioeconómico y los espacios públicos de

interacción. Según la investigación de Crot, solo unas pocas instituciones clave, las que tienen intereses financieros en el sector de la construcción,

14. La investigación de Auyero también resaltó las largas horas de espera a las que se sometía a los beneficiarios, y concluyó que la espera era una estrategia deliberada del Estado para reforzar la actitud pasiva hacia el Estado.

participan en las decisiones que toma la Secretaría de Planificación Urbana.

La desigualdad en la voz política se acentúa por la falta de una estructura coordinada de gobierno para el área metropolitana de Buenos Aires (Cruces *et al.*, 2008; Crot 2006; Pirez 2002, 2008; Roitman y Phelps, 2011). La responsabilidad de la política urbana está dispersa entre múltiples municipalidades (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 municipalidades que la rodean) y tres niveles de gobierno (el nacional, el provincial y el municipal). Esta falta de coordinación, a menudo exacerbada por el hecho de que los diferentes niveles de gobierno están dirigidos por partidos políticos opositores que no están abiertos al diálogo entre sí, crea un vacío legal y democrático. Como consecuencia, se les permite a actores económicos, tales como las empresas constructoras o las empresas de servicios de seguridad que sean actores influyentes en la política de planificación urbana (Pirez, 2002).

La fragmentación de la ciudad y la existencia de ciudades privadas en medio de la ciudad pública no fomenta la participación de los ciudadanos con las instituciones del Estado para hallar soluciones colectivas a los problemas comunes que enfrentan todos los habitantes de la ciudad, tales como la seguridad y una infraestructura pública adecuada, sino que los alienta a encontrar soluciones privadas o, al menos, soluciones para su grupo socioeconómico afín. Lo que cada ciudadano puede obtener para sí prevalece por sobre las responsabilidades que los ciudadanos tienen entre sí. No solo los habitantes de asentamientos informales carecen de una actitud de ciudadanía hacia el Estado, sino que los habitantes de los barrios cerrados se autoexcluyen de la ciudadanía urbana o, mejor dicho, crean sus propias formas de ciudadanía dentro de los límites de su grupo socioeconómico.

Los habitantes de los barrios cerrados pueden participar en proyectos solidarios en favor de los vecindarios menos

privilegiados, pero esto no necesariamente modifica la naturaleza de las relaciones entre los habitantes de zonas urbanas. A partir de sus entrevistas Roitman (2013) concluyó que la urbanización cerrada que estudió solo llevó a cabo un proyecto solidario, la recolección de comida para un comedor comunitario durante la última década. El párroco del vecindario marginal era el único mediador del proyecto y no hubo contacto directo entre los habitantes de ambos lugares. Los habitantes de una comunidad cerrada pueden reunir grandes cantidades de dinero para proyectos solidarios y ofrecer empleo a trabajadores no calificados en los rubros de servicio doméstico y seguridad, pero esto no subsana el quiebre de las relaciones de ciudadanía entre todos los habitantes de zonas urbanas. El resto de este capítulo se enfoca en dos formas posibles de transformar el modo en que los habitantes de zonas urbanas se relacionan entre sí, principalmente mediante la creación de condiciones para la agencia y la organización política y para la creación de espacios de diálogo e intercambio.

Relacionando el trabajo del filósofo Axel Honneth con el de Amartya Sen, el político y filósofo uruguayo Pereira (2013) ha destacado que es a través de procesos de reconocimiento de los demás que uno adquiere las condiciones necesarias para convertirse en agente, esto es, un actor político que dé forma a la propia vida y la de terceros. Siguiendo a Honneth, Pereira (2013: 19) distingue tres dominios en los que las personas necesitan ser reconocidas por las demás para convertirse en agentes: 1) el dominio de las relaciones íntimas y cercanas en las que las personas adquieren confianza en sí mismas (las personas necesitan ser reconocidas por quienes son para ser capaces de entender sus propias necesidades); 2) el dominio de las relaciones legales en las que las personas adquieren respeto a sí mismas (los individuos necesitan ser reconocidos como iguales como sujetos de derecho para poder considerarse merecedores de un tratamiento igualitario); y 3) el dominio de las relaciones sociales en las que las personas adquieren autoestima (las personas necesitan ser reconocidas por sus logros para sentirse talentosas y capaces de contribuir a la vida de la sociedad). Pereira (2013: 65) sostiene que cuando estas relaciones íntimas, legales y sociales no funcionan bien, las personas no están en condiciones de participar en el razonamiento público. No son capaces de convertirse en agentes porque no pueden defender una idea a partir de un razonamiento y de hacer aseveraciones o de estar en desacuerdo con otras personas. Por lo tanto, una posible dirección hacia “ciudades más justas para

la vida” sería crear relaciones en las que las personas sean reconocidas como sujetos individuales, legales y sociales.

Generalmente, las familias son el espacio primario donde las personas pueden expresar quiénes son y en el que son reconocidas como personas únicas; las escuelas son el espacio en el que las personas pueden aprender sobre su responsabilidad hacia los demás y a exigir a los terceros que cumplan sus responsabilidades hacia ellos; y las empresas son el espacio en el que las personas pueden expresar sus talentos y contribuir con la sociedad de un modo único. Si estos espacios no existen, resulta esencial que se creen otros en los que las personas adquieran confianza para expresar sus necesidades, para ser escuchados y para adquirir el respeto por sí mismas que necesitan para reclamar sus derechos como ciudadanos. Es también esencial crear oportunidades de empleo que puedan revelar los talentos únicos de las personas, sus contribuciones a la sociedad y recomponer su autoestima. En lugar de abordar el “problema de las villas” a través de políticas de viviendas y políticas sanitarias, algunos sostienen que las políticas de empleo y el aumento de las capacidades productivas de los que habitan en esas áreas marginales serían más apropiadas para reducir la segregación urbana en cuanto a lo estructural (Cohen, 2014).

El otro camino posible hacia “ciudades más justas para la vida”, siguiendo el análisis de este capítulo, sería crear oportunidades de encuentro en las que los ciudadanos pudieran intercambiar ideas y perspectivas, escuchar las historias de los demás y abordar juntos los problemas comunes que enfrentan. Y un problema que todos los habitantes de Buenos Aires enfrentan es el de la violencia y la inseguridad.

En su análisis de la naturaleza fragmentada de las ciudades latinoamericanas, Rodgers *et al.* (2011: 560) señalan la falta de políticas de Estado para dar respuesta a la inseguridad como un problema común a todos sus habitantes, y donde éste realiza, en cambio, intervenciones de seguridad focalizadas en áreas marginales, lo que deja que otros se encarguen del problema a través de medios privados como barrios cerrados y empresas de seguridad privada. Paradójicamente, la violencia y la inseguridad podrían ser el lugar donde se generen nuevas alianzas entre todos los habitantes de la ciudad, precisamente por su naturaleza común, porque afecta de igual manera a todas las clases sociales, y esto podría ser un nuevo proyecto social más allá de los partidos políticos (Davis, 2012). La sociedad civil y, en especial, la Iglesia Católica, que reúne en su seno

a habitantes de zonas urbanas de distintos grupos socioeconómicos, podrían potencialmente tener un papel significativo en subsanar la ciudadanía quebrada, en facilitar el diálogo entre todos los habitantes y en brindar espacios alternativos para nutrir la capacidad de agencia de los marginales. Hay que destacar aquí las actividades de “compromiso social” de la Universidad Católica Argentina (UCA) que se orientan en esa dirección.

Una investigación anterior del Programa Interdisciplinario ha indicado que la vida de la sociedad civil en asentamientos informales es muy densa. Del estudio de los dos asentamientos informales, surgió que la mitad de la población estaba involucrada en, al menos, una organización de la sociedad civil, y las organizaciones asociadas a las parroquias católicas eran las que tenían mayor presencia (Mitchell, 2012). Estas organizaciones, sin embargo, están más comprometidas con la provisión directa de bienestar que con la construcción de la capacidad de agencia. Las iglesias, como principales actores de la sociedad civil en los asentamientos informales, podrían tener un papel más significativo en la facilitación de la organización política de los marginados, de modo que sus voces puedan ser oídas en los procesos de toma de decisiones políticas. Podrían, asimismo, contribuir de manera significativa (a través de la vinculación de diferentes grupos socioeconómicos en sus estructuras diocesanas) a facilitar la inversión productiva con miras a aumentar las oportunidades de empleo en las zonas marginales.

## **Bibliografía**

- Alkire, S. (2002), *Valuing Freedoms*, Oxford, Oxford University Press
- (2008), “Using the capability approach: Prospective and evaluative analyses”, en Alkire, S., Qizilbash, M. y Comim, F. (eds.), *The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 26-50.
- Attoh, K. A. (2011), “What Kind of Right is the Right to the City?”, en *Progress in Human Geography*, n° 35, vol. 5, pp. 669-685.
- Auyero, J. (2011), “Patients of the State: An ethnographic Account of Poor People’s Waiting”, en *Latin American Research Review*, n° 46, vol. 1, pp. 5-29.

- Auyero, J. y Burbano de Lara, A. (2012), "In harm's way at the urban Margins", en *Ethnography*, n° 13, vol. 4, pp. 531-57.
- Ballet, J.; Dubois, J-L y Mahieu, F-R. (2007), "Responsibility for Each Other's Freedom: Agency as the Source of Collective Capability", en *Journal of Human Development*, n° 8, vol. 7, pp. 185-201.
- Brown, A. y Kristiansen, A. (2009), *Urban Policies and the Right to the City: Rights, Responsibilities and Citizenship*. París, UNESCO/UN Habitat. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001780/178090e.pdf>
- Brown, A. (2013), "The Right to the City: Road to Rio 2010", en *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 37, vol. 3, pp. 957-71.
- Cohen, M. (2014), "The City is Missing in the Millennium Development Goals", en *Journal of Human Development and Capabilities*, n° 15, vols. 2/3, pp. 261-274.
- Crot, L. (2006), "Scenographic and cosmetic Planning: Globalization and territorial Restructuring in Buenos Aires", en *Journal of Urban Affairs*, n° 28, vol. 3, pp. 227-51.
- Cruces, G.; Ham, A. y Tetaz, M. (2008), *Quality of life in Buenos Aires Neighborhoods: Hedonic Price Regressions and the Life Satisfaction Approach*, Washington DC, Research Network Working Paper R-559, Inter-American Development Bank.
- Davis, D. E. (2012), "Urban Violence, Quality of Life and the Future of Latin American Cities", en Rodgers, D. et al. (eds.), *Latin American Urban Development into the Twenty-First Century*, Basingstoke, Palgrave, pp. 37-59.
- Deneulin, S. (2008), "Beyond Individual Agency and Freedom: Structures of Living Together in the Capability Approach", en Alkire, S., Qizilbash, M. y Comim, F. (eds.), *The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 105-224.
- (2014), *Wellbeing, Justice and Development Ethics*, Londres, Routledge
- Drèze, J. y Sen, A. (2011), "Putting Growth in its Place", en *India Economic Outlook*, 14. Recuperado de: <http://www.outlookindia.com/article.aspx?278843>
- (2013), *An Uncertain Glory: India and its Contradictions*, Londres, Allen Lane.
- Fainstein, S. (2010), *The Just City*, Ithaca, NY, Cornell University Press.

- Harvey, D. (2003), "The Right to the City", en *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 27, vol. 4, pp. 939-941.
- (2008), "The Right to the City", en *New Left Review*, n° 53, pp. 23-40.
- (2012), *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*, Londres, Verso.
- Ibrahim, S. (2006), "From Individual to Collective Capabilities: the Capability Approach as a Conceptual Framework for Selfhelp", en *Journal of Human Development*, n° 7, vol. 3, pp. 397-416.
- (2013), "Collective Capabilities: What are they and why are they important?", en *Maitreyee* 22, e-bulletin of the Human Development and Capability Association. Recuperado de: [www.hd-ca.org](http://www.hd-ca.org).
- Koonings, K. y D. Kruijt (2007), *Fractured Cities: Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*, Londres, Zed Books.
- Kuymulu, M. B. (2013), "The Vortex of Rights: 'Right to the City' at a Crossroads", en *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 37, vol. 3, pp. 923-940.
- Macció, J. y Lépure, E. (2012), "Las villas en la ciudad de Buenos Aires. Fragmentación espacial y segmentación de las condiciones sociales de vida", en Lépure, E. (coord.), *Capacidades de Desarrollo y Sociedad Civil en las Villas de la Ciudad*, Buenos Aires, Educa, pp. 43-114.
- 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.
- Nussbaum, M. (2000), *Women and Human Development*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (2007), "Capabilities and Human Rights", en *Fordham Law Review*, 66(2), 273-300.
- (2011), *Creating Capabilities*, Cambridge, Mass, Harvard University Press.
- Pereira, G. (2013), *Elements of a Critical Theory of Justice*, Nueva York, Palgrave.
- Pirez, P. (2002), "Fragmentation and Privatization of the Buenos Aires metropolitan City", en *Environment and Urbanization*, n° 14, vol. 1, pp. 145-158.

- (2008), “Gobernabilidad metropolitana en la Argentina”, en Ba-  
día, G. y Carmona, R. (eds.), *La gestión local en Argentina:  
Situación y perspectivas*, Los Polvorines, Universidad Nacional de  
General Sarmiento.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009),  
Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina: Segregación  
Residencial en Argentina. Buenos Aires. Recuperado de: [http://  
www.undp.org.ar/docs/Libros\\_y\\_Publicaciones/PNUD\\_segreg  
acion\\_nov17-screen.pdf](http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/PNUD_segregacion_nov17-screen.pdf)
- (2013), Regional Latin American Human Development Report:  
Seguridad Ciudadana con Rostro Humano. Recuperado de:  
[http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20  
Informe%20completo.pdf](http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf)
- Purcell, M. (2003), “Citizenship and the Right to the Global City:  
Reimagining the Capitalist World Order”, en *International  
Journal of Urban and Regional Research*, nº 27, vol. 3, pp. 564-  
590.
- (2013), “Possible Worlds: Henri Lefebvre and the Right to the  
City”, en *Journal of Urban Affairs*, nº 36, vol. 1, pp. 141-154.
- Robeyns, I. (2008), “Sen’s Capability Approach and Feminist  
Concerns”, en Alkire, S., Qizilbash, M. y Comim, F. (eds.), *The  
Capability Approach: Concepts, Measures and Applications*,  
Cambridge, Cambridge University Press.
- Rodgers, D.; Beall, J. y Kanbur, R. (2011), “Latin American urban  
Development into the twenty-first Century: Towards a renewed  
perspective on the City”, en *European Journal of Development  
Research*, nº 23, vol. 4, pp. 550-568.
- Rodgers, D.; Beall, J. y Kanbur, R. (ed.) (2012), *Latin American  
Urban Development into the Twenty-First Century: Towards a  
Renewed Perspective on the City*, Basingstoke, Palgrave.
- Roitman, S. (2013), “Close but divided: How Walls, Fences and  
Barriers Exacerbate Social Differences and Foster Urban Social  
Group Segregation”, en *Housing, Theory and Society*, 30(2),  
156-176.
- Roitman, S. y Phelps, N. (2011), “Do gates negate the City? Gated  
Communities Contribution to the Urbanisation of Suburbia in  
Pilar, Argentina”, en *Urban Studies*, nº 48, vol. 16, pp. 3487-  
3509.
- Sen, A. (1979), “Equality of What? The Tanner Lecture on Human  
Values”, delivered at Stanford University, California.

- (1985), “Well-being, agency and freedom: The Dewey lectures 1984”, en *Journal of Philosophy*, n° 82, vol. 4, pp. 169-221.
  - (1992), *Inequality Re-examined*, Oxford, Clarendon Press.
  - (2009), *The Idea of Justice*, Londres, Allen Lane.
  - (2013), “What is it like to be like a human being?”, en *United Nations Development Programme, Human Development Report 2013*. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/en/reports/>
- Stewart, F. (2012), “Capabilities and Human Development: Beyond the individual – The critical role of social institutions and social competencies” *UNDP-HDRO Occasional Papers* No. 2013/03
- Suárez, A. L. (2014), “Las meagurbes Latinoamericanas. Dinámicas sociodemográficas desde la perspectiva del derecho a la Ciudad”, en Eckholt, M. y Silber, S. (eds.), *Vivir la Fe en la ciudad hoy. Las grandes ciudades latinoamericanas y los actuales procesos de transformación social, cultural y religiosa*, San Pablo, México, pp. 113-125.
- Sugranyes, A. y Mathivet, C. (eds.) (2010), *Cities for All: Proposals and Experiences Towards the Right to the City*. Recuperado de: [http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/Cities\\_For\\_All\\_ENG.pdf](http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/Cities_For_All_ENG.pdf)
- UN-Habitat (2014), *Urban Equity in Development: Cities for Life. Concept Paper for the 7<sup>th</sup> World Urban Forum*, Medellín. Recuperado de: <http://wuf7.unhabitat.org/wuf7theme>
- Vizard, P., Fukuda-Parr, S. y Elson, D. (2011), “The Capability Approach and Human Rights”, en *Journal of Human Development and Capabilities*, n° 12, vol. 1, pp. 1-22.
- Wolff, J. y De-Shalit, A. (2007), *Disadvantage*, Oxford, Oxford University Press.



**APÉNDICE FUENTES DE DATOS PRIMARIAS DEL  
PROGRAMA  
INTERDISCIPLINARIO SOBRE DESARROLLO  
HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL**

Jimena Maccio<sup>1</sup>

**Introducción**

Este apéndice tiene como finalidad presentar una breve descripción de las fuentes primarias de datos diseñadas por el Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social para el estudio de las condiciones de vida en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. En el Programa se desarrollan tres líneas metodológicas principales:

**Estructural-sistémica:** Su unidad de análisis son los asentamientos informales y su fuente de información proviene de los Censos Nacionales de Población y Viviendas, de la Encuesta Anual de Hogares de la Ciudad de Buenos Aires y de un relevamiento cualitativo sobre la base de informantes calificados. Este último consistió en un relevamiento territorial de disponibilidad y acceso a servicios, realizado mediante 7 recorridos presenciales de mapeo y caracterización socioambiental. Involucró 21 entrevistas a referentes barriales y a 15 especialistas del sector gubernamental y de la sociedad civil. Se desarrolla en el punto 2 de este Apéndice.

**Organizacional-institucional:** Su unidad de análisis son las Organizaciones de la Sociedad Civil y su fuente de información principal es el relevamiento a organizaciones de la sociedad civil (OSC) que operan en los asentamientos informales, compuesto por un Directorio de Organizaciones y la Encuesta de Organizaciones de la

1. UCA, Facultad de Economía. Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social. jimena\_maccio@uca.edu.ar  
Sociedad Civil. El relevamiento de las OSC consistió en la realización de 97 entrevistas con referentes de las OSC de las villas de Barracas y Bajo Flores, y otras 83 entrevistas con referentes de las OSC de Cildáñez, Barrio INTA, villa 3, Ramón Carrillo y Piletones.

Se desarrolla en el punto 3 de este Apéndice.

Actor-capacidades y agencia: su unidad de análisis son los hogares y los habitantes de los asentamientos informales. Su fuente de información principal es la Encuesta de Condiciones de Vida Familiares (ECVF). La aplicación de la ECVF implicó la realización de 319 encuestas en las villas de Barracas y Bajo Flores, y 331 en Cildañez, Barrio INTA, villa 3, Ramón Carrillo y Piletones. Se desarrolla en el punto 4 de este Apéndice.

Los tres relevamientos específicos mencionados fueron aplicados durante los años 2011 a 2013.

### 1. Territorios de alta concentración de pobreza

Los territorios estudiados son 7 villas y asentamientos ubicados en la Zona Sur de la Ciudad de Buenos Aires: villas de Barracas, Bajo Flores, Cildañez, barrio INTA, Ramón Carrillo, villa 3 y Piletones. Los datos oficiales provenientes del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 acerca de la población de cada territorio se desagregan debajo. Se presentan también estimaciones alternativas de diversas fuentes.

### 2. Relevamiento de disponibilidad y acceso a los servicios públicos

Con la finalidad de caracterizar a las villas como unidades de análisis se dispuso en el primer semestre de 2013 un relevamiento de información primaria destinado a relevar las condiciones de disponibilidad y acceso a servicios públicos de los habitantes de las villas de Barracas, Bajo Flores, INTA, Cildañez, Fátima, Ramón Carrillo y Piletones.

El relevamiento supuso la sistematización de fuentes documentales existentes en las OSC y oficinas estatales, la organización de 7 recorridos presenciales de mapeo y caracterización socioambiental de los barrios comprendidos. Se determinaron de esta forma la loca-

**Cuadro 1: Población total en villas y villas seleccionadas**

Datos oficiales		Datos alternativos
Datos censales (2010)		
Población	%	

Población en Villas	163,587	100			
<b>Subpoblación seleccionada</b>	<b>104,543</b>	<b>64</b>			
Barracas + Zavaleta	32,688	20			
21-24 Barracas	29,782		38,000 <sup>1</sup>	40,000 <sup>3</sup>	
Zavaleta	2,906				
Bajo Flores	25,973	16	42,000 <sup>1</sup>	40,000 <sup>2</sup>	
Ramón Carrillo + Los Pinos	16,500 ₣	10	16,500 <sup>5</sup>		
Ramón Carrillo	15,000 ₣		10,000 <sup>4</sup>	15,000 <sup>5</sup>	
Los Pinos	1,500 ₣		1,500 <sup>5</sup>		
Villa 3 Fátima + Calacita	10,643	7			
Villa 3 Fátima	10,144		11,500 <sup>1</sup>	8,938 <sup>***2</sup>	
Calacita	499				
Cildañez	9,511	6			
Los Piletos	5,218	3	5,200 <sup>1</sup>	3,800 <sup>**2</sup>	4.820 <sup>6</sup>
Barrio INTA	4,010	2	6,200 <sup>1</sup>	7,000 <sup>****2</sup>	

\* Corresponde al año 2000; \*\* Corresponde al año 2006; \*\*\* Corresponde al año 2007; \*\*\*\* Corresponde al año 2008;  
 ₣ corresponden a las estimaciones de los curas villeros.

Nota:

1. UGIS (2009-2010)
2. IVC
3. Proyección 2008 Corporación Sur Bs. As.
4. Entrevista (2012)
5. Estimación curas villeros (2012) 6. BAP (2008)

lización y datos perimetrales de los barrios, las áreas o sectores que los componen, las diversas estimaciones de sus datos poblacionales, sus datos jurídico-dominiales, las principales regulaciones normativas que les competen y su representación política.

Además del análisis documental y normativo, se realizaron entrevistas en profundidad a 21 referentes barriales y a 15

especialistas del sector gubernamental y de la sociedad civil. Estas entrevistas hicieron posible tener un conocimiento más profundo de los barrios, brindando detalles acerca de su origen y sus primeros pobladores. Además, permitieron un recorrido de los principales hitos en sus procesos de consolidación. Se indagó acerca del surgimiento de organizaciones y referentes dentro de cada barrio y se abordaron las principales tensiones y conflictos, particularmente en relación con el Estado.

Finalmente, se indagó acerca de la disponibilidad y acceso a los servicios públicos. Las dimensiones de caracterización fueron: (a) servicios educativos: disponibilidad de establecimientos por niveles y ramas, principales problemas en el acceso; (b) servicios de salud: disponibilidad de efectores de salud; principales problemas en el acceso; (c) transporte: disponibilidad de medios de transporte; (d) servicios residenciales: acceso al agua segura, provisión y acceso a la electricidad, provisión y acceso a las redes de gas; (e) espacio público: pavimentación, alumbrado público, disponibilidad de espacios recreativos; (f) servicios de recolección de residuos: provisión, identificación de basurales a cielo abierto; (g) servicios de seguridad: identificación de puestos de seguridad, mapeo de zonas inseguras; (h) actividades comerciales: disponibilidad de ferias y tipos de bienes intercambiados.

### **3. La Encuesta de Organizaciones de la Sociedad Civil (EOSC)**

La EOSC tiene como fin obtener información que permita registrar las diversas instancias de acción colectiva y organizada dentro de un área geográfica circunscrita y para analizar las principales características institucionales y de gestión de las organizaciones que operan en áreas urbanas marginadas (Mitchell, 2012).

#### **3.1. Unidad de análisis**

La encuesta toma como unidad de análisis las Organizaciones de la Sociedad Civil, partiendo de la definición propuesta por el Center for Civil Society Studies (CCSS) de la Universidad de Johns Hopkins (Salamon, 1996) y aplicada al caso argentino por Campetella, Bombal y Roitter (2000). Según esta definición, el

sector sin fines de lucro (como sinónimo del sector de la sociedad civil) está compuesto por entidades tales como: (i) organizaciones, porque tienen una estructura y regularidad de operaciones, siendo o no entidades legalmente constituidas; (ii) privadas, porque no son parte del Estado, aunque pueden obtener recursos del sector público; (iii) que no distribuyen ganancias entre sus directores, dirigentes o accionistas; (iv) tienen mecanismos de gobierno propios; y (v) voluntarias, porque la participación en la organización no es obligatoria o exigida legalmente. Por tanto, el enfoque de la sociedad civil adoptado para este estudio abarca las asociaciones civiles, las fundaciones y las mutuales, así como también las asociaciones que no poseen autorización alguna del Estado. Se excluyen del análisis las cooperativas debido a que no cumplen estrictamente con la restricción de no distribución de las ganancias (Mitchell, 2012).

Se entiende que son organizaciones de base los centros comunitarios, comedores, uniones vecinales y otras agrupaciones que han sido creadas por miembros de la comunidad para enfrentar problemas económicos y sociales del barrio. Son organizaciones externas las que fueron desarrolladas por personas fuera de la comunidad que eligieron iniciar acciones en estos barrios, como las fundaciones, los centros de investigación, las organizaciones de defensa de los derechos, las iglesias y los movimientos sociales (Mitchell, 2012).

### **3.2. Marco muestral: el directorio de OSC**

La aplicación de la Encuesta de Organizaciones de la Sociedad Civil (EOSC) requirió la elaboración de un directorio de organizaciones que operan en cada barrio. Este directorio se utilizó como marco muestral para el relevamiento del cuestionario de la EOSC.

Durante 2011 se elaboró un directorio de las OSC identificadas en las villas 21-24-Zavaleta de Barracas y 1-11-14 de Bajo Flores. Se identificó un total de 108 organizaciones, de las cuales 65 son organizaciones de base y 43 son externas. En 2012 se incorporaron al directorio las OSC que operan en los barrios INTA, Cildáñez, Fátima, Ramón Carrillo y Piletones. Se encontraron 88 organizaciones activas, de las cuales 55 son de base y 33 son externas.

La elaboración del directorio de las OSC implicó la recopilación y sistematización de fuentes disponibles sobre las OSC; la realización de entrevistas con referentes de la sociedad civil y de entidades estatales locales con el fin de identificar las diversas organizaciones que operan en cada barrio; la averiguación de la información de contacto y otros datos básicos sobre las organizaciones identificadas.<sup>2</sup>

2. Cabe señalar que el directorio de OSC conformado contiene información provisoria sobre las organizaciones que operan en las villas de Retiro, así como en

**Cuadro 2: Distribución de las OSC por barrio según origen**

Barrio	OSC de base	OSC externas	Total
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>76</b>	<b>196</b>
1-11-14 Bajo Flores	34	9	43
21-24 Barracas	31	34	65
19 INTA	8	2	10
6 Cildáñez	12	9	21
3 Fátima	21	6	27
Piletones	3	10	13
Bo. R. Carrillo	11	6	17

**3.3. Elaboración del cuestionario de la EOSC**

Para la recolección de los datos se construyó un cuestionario semi-estructurado que contiene preguntas abiertas y cerradas divididas en varios módulos (véase punto 4.4. acerca de las dimensiones relevadas).

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

Además del cuestionario apuntado para relevar las OSC, se diseñó un Cuestionario de Informantes Clave de Entidades Estatales

con el fin de obtener información sobre las distintas entidades estatales que operan en los barrios e información cualitativa sobre las actividades del sector de la sociedad civil. La encuesta fue dirigida a los empleados y funcionarios que trabajan en las entidades públicas locales (Mitchell, 2012).

---

las villas 15 y 20.

### ***3.4. Relevamiento de la Encuesta de las Organizaciones de la Sociedad Civil***

Se realizó el relevamiento a las organizaciones sociales identificadas en los barrios mencionados, así como a las entidades estatales localizadas en los mismos. El cuestionario se aplicó mediante la realización de entrevistas presenciales.

Para el contacto con las OSC identificadas se contó con la colaboración de los curas párrocos de cada uno de los barrios, quienes presentaron y explicaron a los referentes barriales los objetivos del trabajo y la importancia de que sea llevado a cabo para disponer de información sistematizada de las actividades de las organizaciones. Además, se dispuso de un esquema de acompañamiento a los miembros del equipo de investigación que realizaron las entrevistas, por parte de vecinos recomendados por los mismos curas párrocos con la finalidad de asegurar accesibilidad y condiciones de seguridad personal en los recorridos por los barrios.

### ***3.5. Dimensiones relevadas***

La EOSC es de carácter cuali-cuantitativa y releva información sobre las siguientes dimensiones de análisis:

**Características institucionales:** se solicita información acerca de la localización de la organización y su sede local. Se identifica si la organización pertenece a una entidad mayor, solicitando sus datos de contacto. Se consulta acerca de la disponibilidad de personería jurídica.

**Historia:** se indaga acerca del año de inicio de las actividades, el alcance territorial que éstas tienen. Se diferencian las actividades realizadas por la organización en general, y las particulares en el barrio bajo análisis. Se consultan miembros originarios, las

problemáticas que motivaron su creación y la evolución en las actividades realizadas desde los inicios hasta la actualidad.

**Principales objetivos:** se consulta el fin principal para el que fue creada la organización.

**Actividades y programas:** Se solicita un detalle de los programas y las actividades realizadas por la organización en el barrio, describiendo desde qué año se realizan, quiénes son sus principales beneficiarios y qué características tienen, la forma en que se seleccionan los beneficiarios y los recursos que utilizan para llevarlos a cabo. Se consulta acerca de la cobertura territorial de estos programas y actividades, y las maneras en que se difunden para la convocatoria de participantes. También se consulta la existencia de obstáculos en el desarrollo de estas actividades y programas. Se desagregan específicamente las actividades relacionadas con la provisión alimentaria, especificando frecuencia semanal de las porciones entregadas. Se indaga sobre la capacidad de la organización para atender la demanda y la percepción de impacto en la población.

**Recursos:** se indaga acerca del equipamiento, los recursos humanos y las fuentes de recursos económicos con los que cuenta la organización.

**Vinculaciones con el Estado y otras organizaciones:** se indaga sobre la relación que tiene la organización con el Estado a través de foros, consejos o redes; con otras organizaciones o redes de organizaciones. Se distinguen instituciones del Estado municipal o nacional, se desagregan empresas privadas de otras organizaciones.

**Participación en acciones de protesta o demanda ante el Estado:** se estudia la participación de la organización en reclamos originados en diversos motivos vinculados a la organización o al barrio en el que operan.

#### **4. La Encuesta de Condiciones de Vida Familiares**

La Encuesta de Condiciones de Vida Familiares (ECVF) tiene como fin relevar información que permita ampliar el conocimiento empírico acerca de la calidad de vida de las familias que habitan en las villas de la Ciudad de Buenos Aires, estudiando la satisfacción de sus necesidades por medio de la oferta de bienes y servicios provista por el sector público, el mercado y las organizaciones de la sociedad civil (Lépore, 2012). En especial, busca recolectar

información de interés sobre la relación que tienen las actividades de estas organizaciones con las condiciones sociales de vida de la población en los barrios incluidos en el estudio. Concretamente, la encuesta permite medir indicadores sobre riesgo específico en la satisfacción de las necesidades, acceso y calidad del acceso a los satisfactores de las necesidades, identificación de problemas en la relación con los satisfactores, conformidad con la satisfacción de las necesidades, acceso a asistencia social a través de OSC y organismos del Estado (Lépure, 2012).

#### ***4.1. Elaboración del Cuestionario de la ECVF***

El diseño del cuestionario fue realizado luego de los procesos de revisión de una serie de cuestionarios sobre condiciones y niveles de vida, tanto nacionales como internacionales. En tanto fuentes oficiales nacionales, se tuvieron en cuenta los cuestionarios del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC), la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC), la Encuesta Anual de Hogares (EAH-DGEyC CABA), la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) y la Encuesta de Desarrollo Social (EDS) –ambas del SIEMPRO–, y la Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales 2002 (ECMI-INDEC). A nivel internacional las encuestas oficiales estudiadas fueron la Encuesta CASEN de Chile y la Encuesta Anual de Jornaleros Agrícolas 2008-2009 de México (CONEVAL).

Entre las fuentes académicas se tuvieron en cuenta la Encuesta de la Deuda Social Argentina (UCA), y los cuestionarios elaborados por el OPHI para la medición de las dimensiones faltantes del bienestar (Missing dimensions, OPHI). De una organización internacional privada sin fines de lucro, se estudió la Encuesta Latinoamericana de Cohesión Social (ELCOS –PUC, IFHC y CIEPLAN). También se estudió una encuesta promovida por organismos internacionales, de base norteamericana, la Demographic and Health Survey (DHS).

Asimismo, se estudiaron cuestionarios específicos para ser aplicados en villas, como la Encuesta de Sociointegración aplicada por la UBA en la Villa 21-24 y el Censo de las Villas 31 y 31 bis (DGEyC-CABA), y preguntas obtenidas de Barrios Informales (Cravino, 2008).

Una vez elaborado un cuestionario básico, sus contenidos fueron consultados con los párrocos y sacerdotes de los barrios analizados. Luego fueron probados y ajustados en reiteradas aplicaciones piloto efectuadas con la finalidad de lograr formulaciones claras para los encuestados.

#### **4.2. Diseño muestral**

La Encuesta de Condiciones de Vida Familiares (ECVF-UCA) fue aplicada en dos etapas a una muestra total de 650 hogares familiares residentes en 7 villas de la Ciudad de Buenos Aires. La primera etapa tuvo lugar durante los meses de junio y julio de 2011 en las villas de Bajo Flores y Barracas y relevó 319 hogares familiares. La segunda etapa se realizó en los meses de junio a diciembre de 2012 en las villas de Cildáñez, Barrio INTA, Ramón Carrillo, Villa 3 y Piletones, abarcando 331 hogares familiares.

Debido a la inexistencia de un trazado urbano, no es posible aplicar los procedimientos habituales de muestreo a través de la selección de manzanas y su recorrido sistemático para la selección de viviendas. En consecuencia, para la selección de los casos se realizó la sectorización de las villas en unidades territoriales de viviendas definidas geográficamente (procurando abarcar en cada unidad territorial sectores geográficos relativamente homogéneos), con el fin de asegurar la cobertura territorial. Dentro de cada unidad territorial se seleccionaron hogares familiares según cuotas definidas a partir de su jefatura. Las cuotas fueron determinadas a partir del estudio de la distribución de las poblaciones que viven en las villas de la Ciudad de Buenos Aires, empleando la Encuesta Anual de Hogares 2009 de la DGEyC. Las cuotas definidas son: CUOTA 1 - Hogares familiares con núcleo completo; CUOTA 2- Hogares familiares con núcleo incompleto de jefatura femenina; CUOTA 3 - Hogares familiares con núcleo incompleto de jefatura masculina.

Adicionalmente, en las cuotas se controlaron tres características sociodemográficas de los encuestados: (i) Sexo: en este aspecto se priorizó a las mujeres jefas de hogar o cónyuges del jefe masculino en los hogares familiares de núcleo completo. En el caso de la Cuota 3, los encuestados son jefes masculinos porque son hogares familiares de núcleo incompleto. (ii) Edad: se definieron dos grupos, el primero abarcó jefes o cónyuges de hasta 39 años y el segundo jefes o cónyuges de 40 años o más. La edad de corte fue seleccionada empíricamente en función de la edad de los jefes de hogar o cónyuges de hogares familiares que habitan en las villas de la Ciudad

de Buenos Aires, empleando la Encuesta Anual de Hogares 2009 de la Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad; (iii) Nivel educativo: se distinguió si las personas tenían estudios secundarios incompletos o completos.

**Cuadro 3: Casos relevados por cuota según barrio**

		Casos relevados		
Villa / Tipo de hogar / Nivel educativo del encuestado		Total	Hasta 39 años	40 años o más
<b>Total muestra</b>		<b>650</b>	<b>389</b>	<b>261</b>
<b>1-11-14 Bajo Flores</b>				
<b>Total</b>		<b>155</b>	<b>104</b>	<b>51</b>
Jefa con cónyuge o cónyuge del jefe	Sec. Completa	32	30	2
	Sec. Incompleta	75	49	26
Jefa sin cónyuge	Sec. Completa	10	8	2
	Sec. Incompleta	35	15	20
Jefe sin cónyuge	Sec. Completa	0	0	0
	Sec. Incompleta	3	2	1
<b>21-24 Barracas</b>				
<b>Total</b>		<b>164</b>	<b>106</b>	<b>58</b>
Jefa con cónyuge o cónyuge del jefe	Sec. Completa	25	20	5
	Sec. Incompleta	80	50	30
Jefa sin cónyuge	Sec. Completa	20	15	5
	Sec. Incompleta	29	17	12
Jefe sin cónyuge	Sec. Completa	4	1	3
	Sec. Incompleta	6	3	3
<b>19 INTA</b>				
<b>Total</b>		<b>69</b>	<b>38</b>	<b>31</b>
Jefa con cónyuge o cónyuge del jefe	Sec. Completa	11	10	1
	Sec. Incompleta	37	21	16
Jefa sin cónyuge	Sec. Completa	2	1	1
	Sec. Incompleta	13	5	8
Jefe sin cónyuge	Sec. Completa	1	0	1
	Sec. Incompleta	5	1	4
<b>6 Cildáñez</b>				
<b>Total</b>		<b>61</b>	<b>32</b>	<b>29</b>
Jefa con cónyuge o cónyuge del jefe	Sec. Completa	8	6	2
	Sec. Incompleta	31	17	14
Jefa sin cónyuge	Sec. Completa	2	1	1
	Sec. Incompleta	12	6	6
Jefe sin cónyuge	Sec. Completa	2	1	1
	Sec. Incompleta	6	1	5
<b>3 Fátima</b>				
<b>Total</b>		<b>69</b>	<b>31</b>	<b>38</b>
Jefa con cónyuge o cónyuge del jefe	Sec. Completa	9	4	5
	Sec. Incompleta	38	21	17
Jefa sin cónyuge	Sec. Completa	5	2	3
	Sec. Incompleta	16	4	12
Jefe sin cónyuge	Sec. Completa	0	0	0
	Sec. Incompleta	1	0	1
<b>Piletones</b>				
<b>Total</b>		<b>53</b>	<b>34</b>	<b>19</b>

Jefa con cónyuge o cónyuge del jefe	Sec. Completa	3	2	1
	Sec. Incompleta	28	19	9
Jefa sin cónyuge	Sec. Completa	4	4	0
	Sec. Incompleta	13	7	6
Jefe sin cónyuge	Sec. Completa	2	1	1
	Sec. Incompleta	3	1	2
<b>Bo. R. Carrillo</b>				
<b>Total</b>				
Jefa con cónyuge o cónyuge del jefe	Sec. Completa	<b>14</b>	<b>11</b>	<b>3</b>
	Sec. Incompleta	<b>34</b>	<b>16</b>	<b>18</b>
Jefa sin cónyuge	Sec. Completa	5	4	1
	Sec. Incompleta	23	10	13
Jefe sin cónyuge	Sec. Completa	2	2	0
	Sec. Incompleta	1	1	0

---

La unidad de análisis a la que apunta el relevamiento es el hogar. Con el fin de lograr una mejor medición de sus condiciones de vida, la unidad de relevamiento seleccionada fueron las mujeres jefas de hogar o cónyuges del jefe en los hogares familiares de núcleo completo, mientras que se relevó a los varones solamente en los hogares de núcleo incompleto con jefe masculino.

### 4.3. Relevamiento

El trabajo de campo se encaró mediante una estrategia compartida. Una parte implicó el protagonismo activo de estudiantes avanzados de diversas carreras de grado de la Universidad Católica Argentina, quienes realizaron la aplicación del instrumento con la supervisión del miembro del Programa responsable del relevamiento.

Las complejidades propias del territorio exigieron una segunda estrategia de relevamiento, que requirió capacitar a vecinos de los distintos barrios para que realicen las encuestas. Esta estrategia de relevamiento priorizando la participación de los propios vecinos permitió lograr accesos a zonas en las que difícilmente entrevistadores externos hubiesen podido acceder en condiciones de seguridad, al mismo tiempo que el reconocimiento de los encuestadores por sus vecinos facilitó la disposición de las familias a participar del relevamiento respondiendo los cuestionarios diseñados. Dado que las personas seleccionadas para la realización de las encuestas – acercadas a través de los curas párrocos— no tenían experiencia previa en este tipo de trabajos, el equipo del

proyecto realizó en los barrios una serie de encuentros para capacitar en la técnica de aplicación de encuestas. La tarea de relevamiento posterior fue distribuida entre los encuestadores capacitados y remunerada a través de las propias parroquias, haciendo posible también que los vecinos dispusieran de una oportunidad de trabajo e ingresos en el marco del proyecto de investigación.

El ingreso a los barrios fue garantizado y el trabajo fue posible gracias a la participación y el compromiso de los párrocos y sacerdotes de ambas villas que permitieron que los miembros del equipo pudieran contactarse directamente con los vecinos. La confianza que depositaron en ellos los habitantes de las villas fue trasladada al equipo y a su trabajo.

**Cuadro 4: Cantidad de encuestadores locales por barrio**

	Encuestadores
<b>Total</b>	<b>36</b>
1-11-14 Bajo Flores	7
21-24 Barracas	12
19 INTA	3
6 Cildáñez	3
3 Fátima	3
Piletones	2
Bo. R. Carrillo	6

#### ***4.4. Dimensiones relevadas e indicadores elaborados***

La encuesta indaga aspectos objetivos y subjetivos de las condiciones de vida y el vínculo de las familias con las OSC en 12 dimensiones de análisis: Características demográficas, Migración internacional, Vivienda y hábitat, Conectividad y accesibilidad, Seguridad, Salud, Alimentación, Educación, Actividades laborales y productivas, Situación económica del hogar, Integración social, Vida familiar y religiosa. Cada dimensión se divide operacionalmente en subdimensiones, para las que se elaboraron indicadores con relación a las condiciones de vida y al vínculo con OSC.

Localización: Un módulo inicial permite la localización del caso relevado en la extensión del territorio bajo estudio. Tal información permite el georreferenciamiento de cada caso.

**Migración internacional:** El módulo migratorio releva el origen migratorio de las personas encuestadas y sus cónyuges, indagando sobre la nacionalidad de los padres de ambos. En caso de que el encuestado sea extranjero, se releva el año de ingreso al país, su condición de regularidad en la tramitación del documento argentino y sus vínculos con su país de origen.

**Vivienda y hábitat:** Esta dimensión es una de las más relevantes, dadas las características de los territorios bajo análisis. Además de las mediciones habituales sobre las características constructivas de la vivienda, se solicita información acerca del contexto en la que ésta se localiza (sobre pasillo o calle, cercana a basurales, etc.). Además del acceso a servicios públicos se indaga sobre su calidad.

En cuanto a la tenencia de la vivienda, se consultan la forma en que se adquirió y el terreno sobre el cual está emplazada, indagando sobre la disponibilidad de título de propiedad u otra documentación que la acredite.

**Conectividad y accesibilidad:** Se indaga sobre los medios de transporte utilizados en el hogar según el tipo de actividad para el que se requieren, el tiempo de viaje, el lugar de realización de las compras de bienes básicos como los alimentarios y otros bienes del hogar. Además de la evaluación de la conformidad con las condiciones de conectividad y accesibilidad (se desarrolla debajo) se consulta a los encuestados acerca de las razones por las cuales dejarían de vivir en el barrio o no lo harían, así como sus deseos en relación con el lugar donde deberían vivir sus hijos.

**Seguridad:** Se solicita al encuestado información sobre delitos sufridos por alguna persona del hogar y el lugar donde los sufrió. También se pregunta acerca de su percepción de seguridad en distintas circunstancias dentro del barrio.

**Salud:** El módulo de salud incorpora una consulta de autopercepción de las condiciones de salud del encuestado e indaga específicamente sobre el diagnóstico y tratamiento de un conjunto de enfermedades específicas en miembros del hogar. Se consulta sobre adicciones, violencia familiar y horas de sueño, y se agrega un bloque específico que permite detectar la presencia de al menos un miembro del hogar discapacitado y distinguir el tipo de discapacidad. Asimismo se consulta sobre el establecimiento de salud más frecuentado. La disponibilidad de obra social se consulta en el módulo de hogar para todos sus miembros.

**Alimentación:** Este módulo detecta la presencia de riesgo alimentario en el hogar, el uso y la frecuencia de uso de comedores comunitarios para alimentarse o retirar viandas.

**Educación:** El módulo educativo indaga sobre educación formal y sobre acceso a tecnologías de información y comunicación. El bloque sobre educación formal se desagrega en dos partes. La primera apunta a los menores en edad escolar y consulta si asisten a un establecimiento educativo, el establecimiento al que asisten, su localización y los beneficios no educativos que le otorga a los niños del hogar (alimentación, atención médica, etc.). Sin desagregar por establecimiento educativo, se consulta a su vez por problemas educativos (repetencia, abandono) y por las actividades extracurriculares de los niños del hogar. La segunda parte se enfoca sobre los adultos, y consulta sobre la realización de cursos de alfabetización y capacitación laboral. El nivel educativo alcanzado se consulta en el módulo de hogar para todos sus miembros.

**Vínculo con las Organizaciones de la Sociedad Civil:** La encuesta dedica un módulo completo a la detección de los vínculos que existen entre las familias y las OSC que realizan tareas en los barrios. Para cada una de las dimensiones relevadas en el cuestionario se consulta si la familia recibió ayuda de organizaciones ya sea sociales / barriales, religiosas o del Estado. Se consulta el nombre de la institución, la ayuda percibida, los beneficios obtenidos de tal ayuda y la conformidad con la ayuda. Este módulo permite establecer relaciones con la información obtenida de la EOSC.

**Actividades laborales y productivas:** De manera similar a otras encuestas de hogar, el módulo destinado a medir las actividades laborales y productivas indaga en profundidad sobre estas características pero solo para el principal sostén del hogar (PSH). Se consultan las ocupaciones y actividades realizadas por el PSH y su condición de actividad. Para la ocupación principal del PSH se consulta el tipo de establecimiento en el que la realiza y sus características principales (tamaño, rama de actividad), el nombre de la ocupación, las tareas que realiza, la antigüedad en la ocupación, las horas semanales dedicadas a ella y los beneficios que percibe. La situación ocupacional del resto de los miembros se mide brevemente en el módulo de hogar, que permite conocer la condición de actividad de cada miembro.

**Situación económica del hogar:** En este módulo se consulta acerca de los ingresos monetarios, las fuentes de ingreso y la disponibilidad de otros recursos, como la recepción de asistencia

social. También se enumeran los bienes del hogar. Se pide a los encuestados hacer una evaluación de la situación económica del hogar, indicando si estos recursos disponibles alcanzan o no, o si les permiten ahorrar. La recepción de asistencia social se analiza individualmente en el módulo de hogar.

**Integración social:** Se indaga acerca de la confianza en personas públicas e instituciones. Además se pide a los encuestados que informen acerca de su participación en instituciones, grupos o asociaciones de índole política, migratoria, religiosa, social o barrial. Los encuestados también informan sobre la conflictividad en el barrio y los principales actores vinculados a ella. Se les consulta si fueron discriminados y en qué circunstancias.

**Vida familiar y religiosa:** el último módulo de la encuesta permite indagar sobre los vínculos que las personas establecen con otras personas y sus motivos. Se permite que los encuestados describan acontecimientos tristes y alegres que recientemente han afectado a la familia. Para el encuestado, se indaga sobre su religiosidad y su práctica religiosa, incluyendo frecuencia de culto y participación en otras actividades como las peregrinaciones.

En el cuestionario se incorpora también una grilla de hogar, con el fin de recolectar información objetiva sobre indicadores estructurales acerca de cada uno de los miembros de los hogares familiares encuestados. Se relevan características demográficas, situación migratoria, de salud, educacional, laboral y asistencial.

La medición de los aspectos subjetivos es particularmente importante en el cuestionario de la ECVF. En cada una de las dimensiones se relevan aspectos objetivos, en su mayoría utilizando preguntas cerradas, habituales en las encuestas a familias. Al final de cada módulo se incluye al menos un campo de respuesta abierta en el cual se busca que los encuestados manifiesten problemas y necesidades relacionados con la dimensión particular.

Además de la respuesta abierta, el cuestionario incluye una pregunta cerrada en la cual se consulta la conformidad con las condiciones familiares y del barrio en ese aspecto particular. Los resultados obtenidos en este sentido se pueden ilustrar en el ranking de

**Cuadro 5: Inconformidad con las condiciones del hogar y del barrio en las distintas dimensiones de las condiciones de vida medidas por la ECVF (en %)**

Nada conforme con la situación de seguridad en el barrio	47
Nada conforme con las condiciones de vivienda del hogar	21
Nada conforme con la situación laboral del hogar	18
Nada conforme con las condiciones de transporte en el barrio	12
Nada conforme con la vida social y la integración en el barrio	7
Nada conforme con la salud de los miembros de su hogar	6
Nada conforme con la alimentación de los miembros de su hogar	1
Nada conforme con educación de los miembros de su hogar	1

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

conformidad calculado a partir de estas respuestas para los 7 territorios estudiados. Los pobladores de estos territorios expresan altos niveles de inconformidad con la situación de seguridad en los barrios (47% de los encuestados indican estar “nada conformes”) y se destacan también la inconformidad con las condiciones de vivienda y laborales.

#### **4.5. Validación de los resultados**

Luego de la elaboración de la matriz de datos correspondiente, se realizó la validación externa de los resultados del relevamiento. Éstos fueron contrastados con la información proveniente de la Encuesta Anual de Hogares de la DGEyC (EAH) para el año 2011, que se aplica de manera representativa en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Los resultados de ambas fuentes demostraron altos niveles de compatibilidad.

La validación de los resultados de la ECVF se realizó mediante la confrontación de resultados con la EAH 2011, de dos formas complementarias. La primera consistió en la comparación de los valores estimados de un conjunto de 89 indicadores factibles de ser calculados de la misma forma mediante ambas bases de datos. La segunda forma de validación externa consistió en la comparación de las distribuciones univariadas de variables estructurales medidas de manera comparable.

## Comparación de indicadores

Existe un conjunto de indicadores que pueden calcularse de idéntica manera empleando los datos de la Encuesta Anual de Hogares de la Ciudad de Buenos Aires y la ECVF. Esta sección se dedica a una comparación de los resultados obtenidos para estos indicadores, empleando datos de la EAH 2011, para el dominio Villa de Emergencia.

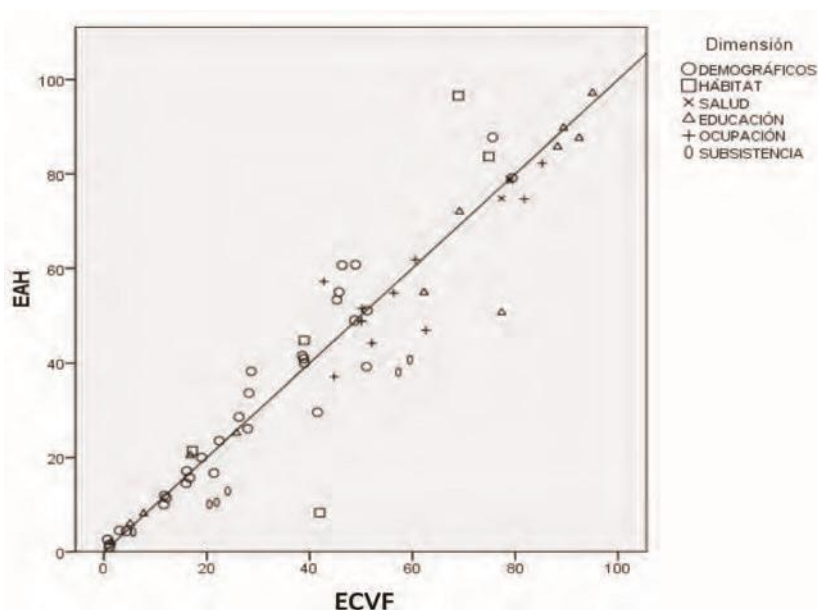
Debe advertirse, sin embargo, que la EAH se utiliza como punto de comparación por tratarse de la principal fuente oficial que dispone de datos para villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, las villas son solo uno de los dominios analizados por esta encuesta, y la cobertura es acotada.

El Gráfico 1 resume las diferencias entre los resultados calculados mediante la EAH y la ECVF. La bisectriz del cuadrante indica la igualdad entre una medición y otra. Los indicadores que se ubican por encima de la bisectriz han presentado estimaciones menores que para la EAH, mientras que los que se ubican por debajo de la bisectriz han presentado estimaciones mayores que para la EAH. Si se ubican sobre la línea, ambas estimaciones del indicador resultan iguales.

En términos generales, la comparación de las estimaciones muestra que, de un total de 89 indicadores comparables, 43 presentan un valor mayor para la ECVF, mientras que los restantes 46 tienen un valor menor al estimado mediante la EAH. Como puede observarse en el gráfico, la mayor parte de estas diferencias son de pequeña magnitud.

A continuación se desagrega el análisis por dimensión, lo cual permite dar mayor precisión a esta comparación.

### **Gráfico 1: Comparación de estimaciones mediante la EAH y la ECVF**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (2011) y la ECVF (2011-2012).

### *Indicadores Demográficos*

Los indicadores demográficos figuran en su gran mayoría por debajo de la bisectriz del cuadrante (línea de igualdad). Esto indica que su estimación obtenida mediante la ECVF es mayor que la obtenida mediante la EAH.

Los indicadores que presentan mayor variación son los correspondientes al sexo del jefe de hogar y a su origen migratorio. En relación con el sexo del jefe, la ECVF encuentra que aproximadamente la mitad de los jefes son varones. La EAH, en cambio, estima que cerca del 60% de los jefes son varones. Dada la unidad de relevamiento de la ECVF, puede explicarse esta menor cantidad de jefes varones mediante una mayor tendencia de las mujeres relevadas a responder que ellas mismas estaban a cargo de la jefatura de hogar.

En cuanto al origen migratorio, la EAH encuentra que aproximadamente 2 de cada 3 jefes de hogar en las villas son extranjeros (60%), mientras que para la ECVF se detecta un 46%.

### *Indicadores de Vivienda y Hábitat*

Los indicadores de vivienda y hábitat en general presentan valores más altos para la EAH, excepto por un indicador (vivienda precaria) que es mayor para la ECVF.

#### *Indicadores de Salud*

Los indicadores de salud calculados no presentan diferencias importantes entre ambas estimaciones.

#### *Indicadores de Educación*

En su mayoría, los indicadores de educación se encuentran sobre la línea de igualdad. Hay solo dos indicadores que se diferencian, que muestran estimaciones más altas en la ECVF. El indicador que mayor diferencia presenta es el porcentaje de adultos sin estudios secundarios completos. Coherentemente, el segundo indicador para el cual se obtienen mayores resultados es el de porcentaje de hogares con clima educativo bajo.

#### *Indicadores de Ocupación*

En su mayoría, los indicadores de ocupación también se encuentran por debajo de la línea de igualdad, obteniendo estimaciones más altas para la ECVF. Las principales diferencias se obtienen para las inserciones ocupacionales de menor calidad (el porcentaje de trabajadores por cuenta propia, el porcentaje de trabajadores ocupados en servicio doméstico) y el porcentaje de trabajadores con ingresos menores al salario mínimo, vital y móvil. El único indicador que muestra un porcentaje marcadamente mayor en el caso de la EAH es el porcentaje de empleos asalariados.

Los ingresos laborales promedio medidos por la ECVF se encuentran un 15% por encima de los promedios de la EAH.

#### *Indicadores de Subsistencia*

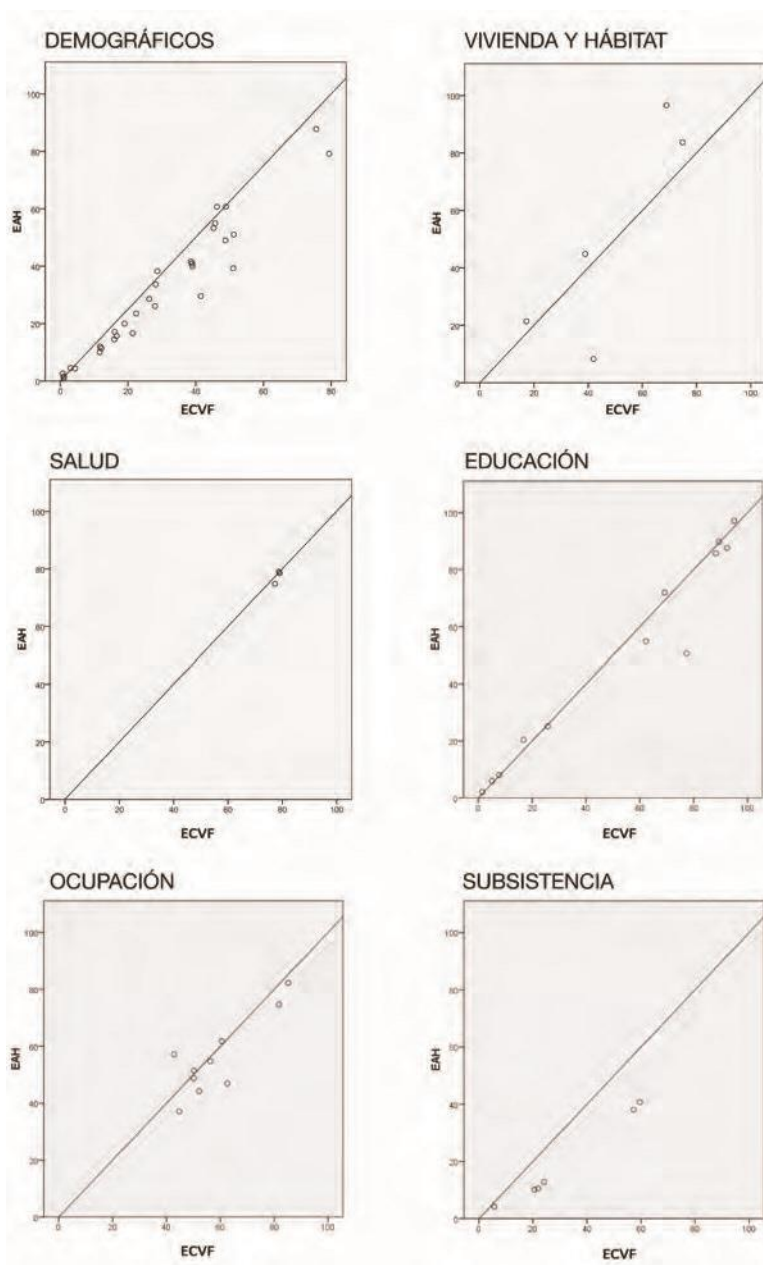
Los indicadores de subsistencia se encuentran todos por debajo de la línea de igualdad, mostrando en la mayor parte de los casos diferencias mayores al 10%. Mediante la ECVF se detecta un mayor

porcentaje de pobres e indigentes, sin importar la línea de pobreza empleada (oficial o alternativa).

Si bien no se grafican los ingresos promedio por una cuestión de escala, los ingresos familiares y per cápita promedio medidos por la ECVF están un 20% por debajo de los ingresos promedio medidos por al EAH.

En términos generales, la ECVF parece medir una mayor gravedad de los problemas en la mayoría de las dimensiones. La EAH abarca la totalidad de las villas de la CABA, mientras que la ECVF se concentra sobre la Zona Sur. éste puede ser uno de los motivos detrás de la mayor gravedad de los déficits. Otro motivo puede encontrarse en la forma de obtener el dato. La ECVF ingresa a los barrios, al contrario de la EAH que solo obtiene información de los límites exteriores. A medida que se ingresa en el interior de los barrios se pierde en mayor medida el trazado urbano y se hacen más presentes las características propias del territorio marginado de alta concentración de pobreza.

**Gráfico 2: Comparación de estimaciones mediante la EAH  
y la ECVF según dimensión**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la EAH (2011) y la ECVF (2011-2012).

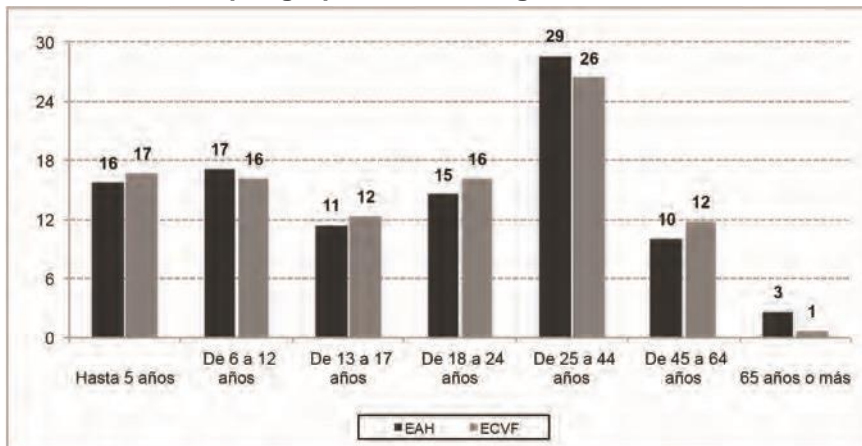
*Comparación de distribuciones de variables estructurales*

Si bien una comparación de tasas y promedios resulta muy importante, la comparación de las distribuciones de ciertas variables estructurales permite un diagnóstico más apropiado puesto que los estadísticos resumen pueden estar influenciados por la existencia de observaciones extremas en los datos. En este caso se optó por realizar la comparación de tres distribuciones relevantes en el análisis: la edad y sexo de la población, el nivel educativo de los jefes de hogar y los ingresos familiares.

La distribución de la población según grupos de edad resulta muy similar en ambas mediciones. La ECVF mide una mayor proporción de niños y jóvenes que la EAH, pero la diferencia es poco significativa. La construcción de pirámides poblacionales para ambas bases de datos muestra la forma triangular esperada para estos territorios, y permite detectar una base algo más ancha para la ECVF (mayor proporción de niños pequeños), particularmente para el sexo femenino.

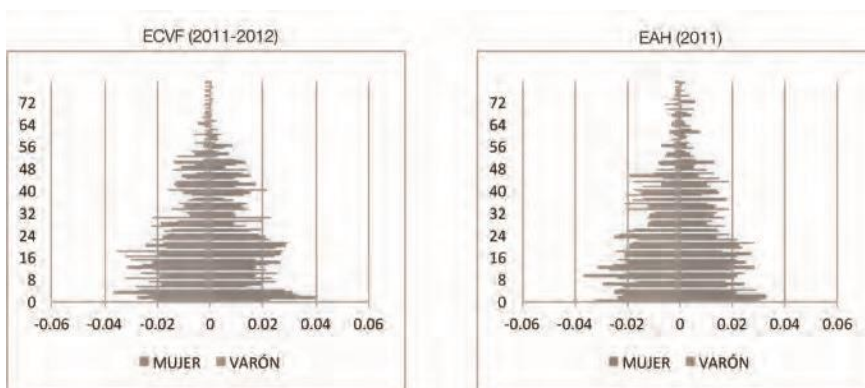
En segundo lugar, se presentan los resultados para el máximo nivel educativo alcanzado de los jefes de hogar. Como puede ob-

**Gráfico 3: Distribución porcentual de la población por grupos de edad según fuente**



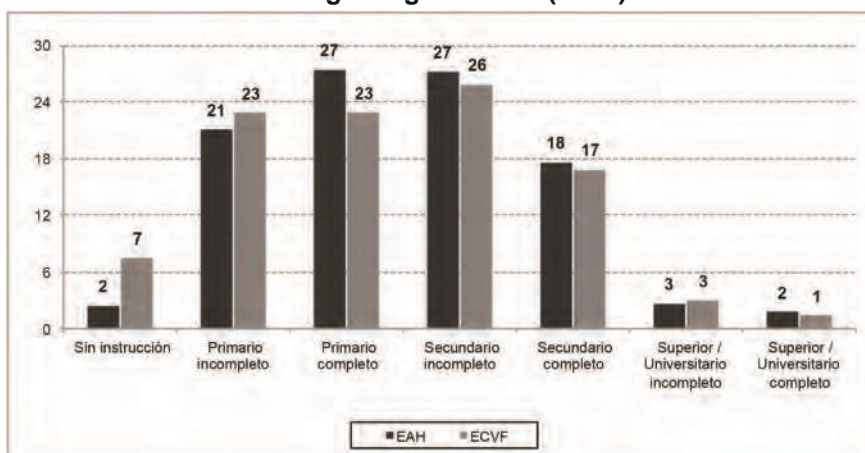
Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la EAH (2011) y la ECVF (2011-2012).

**Gráfico 4: Pirámides poblacionales según fuente**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la EAH (2011) y la ECVF (2011-2012).

**Gráfico 5: Máximo nivel educativo de los jefes de hogar según fuente (en %)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la EAH (2011) y la ECVF (2011-2012).

servarse, la estructura es muy similar en ambos casos. Se observa una proporción mayor para los jefes sin instrucción para la ECVF. También es algo mayor el porcentaje de jefes que no concluyeron sus estudios primarios, mientras que la EAH mide una mayor proporción de jefes con estudios primarios completos. La ECVF

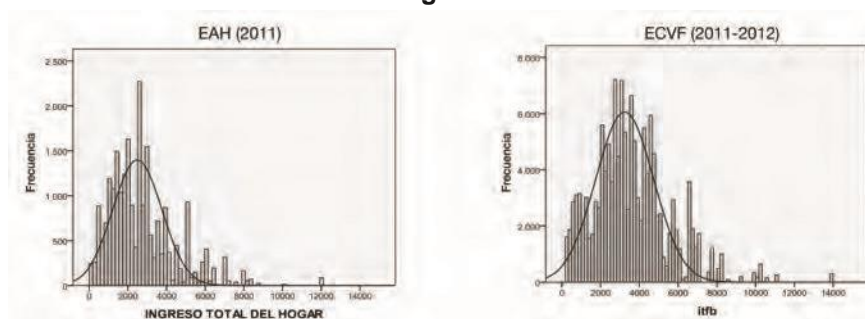
muestra una proporción escasamente mayor en el nivel secundario, tanto completo como incompleto.

Finalmente, se comparan las distribuciones del ingreso total familiar (ITF) en tanto predictor de las características socioeconómicas de los hogares. Como se observa a continuación, ambas distribuciones presentan características similares, evidenciándose para la ECVF un nivel de ingresos algo menor.

Coherentemente con lo hallado al realizar la comparación de los indicadores de distintas dimensiones, los ingresos totales familiares obtenidos mediante la ECVF resultan inferiores para todos los deciles de la distribución, según se observa en el Gráfico 6.

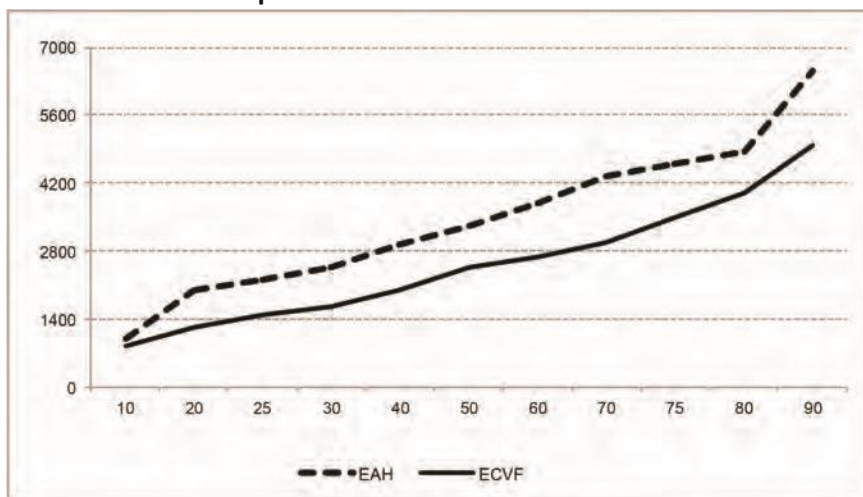
Los estadísticos descriptivos de ambas distribuciones muestran similitud en la forma de las distribuciones. El valor medio y mediano de la EAH son ambos un 30% mayores que en la ECVF. Además de estos estadísticos de posición, los de variabilidad también son similares: en particular, el desvío estándar es algo menor a los \$2000 en ambos casos. Ambas distribuciones muestran una leve asimetría a la derecha (coeficiente de asimetría mayor a cero). Cuando se mide la asimetría para el 50% central de la distribución mediante el coeficiente de Bowley se observa que en ese tramo ambas distribuciones son aproximadamente simétricas. La distribución del ITF en el caso de la ECVF es más concentrada que la del que proviene de la EAH (mayor coeficiente de curtosis).

**Gráfico 6: Comparación de distribuciones de ingresos totales familiares según fuente de los datos**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la EAH (2011) y la ECVF (2011-2012).

**Gráfico 7: Ingreso total familiar según percentil para ambas fuentes de datos**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la EAH (2011) y la ECVF (2011-2012).

**Cuadro 6: Estadísticos descriptivos del Ingreso Total Familiar según fuente**

	EAH	ECVF
Media	3566	2705
Mediana	3300	2470
Moda	3000	2500
Desvío estándar	1992	1766
Asimetría	0.95	1.41
Bowley	0.08	0.03
Curtosis	1.91	3.09
Rango	13720	12000
Mínimo	180	0
Máximo	13900	12000
Percentil 25	2200	1500
Percentil 75	4600	3500

RIC

2400

2000

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la EAH (2011) y la ECVF (2011-2012).

### *Consistencia interna*

A continuación se presenta un breve análisis de algunos indicadores desagregados por barrio. El promedio de edad de la población analizada no difiere mucho entre los barrios, y se encuentra entre los 21 y los 24 años. En cambio, la edad mediana es algo menor, entre 18 y 22 años. Esto se debe a que el cálculo de la mediana no se ve influenciado por la existencia de personas con edades extremas, que en este tipo de territorios son las edades mayores.

En cuanto a la educación, los barrios no presentan importantes diferencias en el porcentaje de jefes con nivel educativo secundario o superior, que ronda entre un 19% para Barracas y Carrillo y el 26% para el barrio INTA. En cambio, la diferencia más marcada se da cuando se considera el porcentaje de jefes de hogar con nivel educativo primario incompleto o inferior. Piletones presenta el mayor valor para este indicador: 62%; Barrio INTA tiene un 47%.

Como característica representativa de los déficits de vivienda se presenta el porcentaje de hogares con hacinamiento. Se calcula

**Cuadro 7: Indicadores varios desagregados por barrio**

	Edad		Educación		Hogares con hacinamiento	Ingreso del hogar per cápita
	Edad promedio de la población	Edad mediana de la población	Jefes con educación hasta primaria incompleta	Jefes con secundaria completa o más		
1-11-14 Bajo Flores	23	20	48	25	48	702
21-24 Barracas	22	19	55	19	40	665
19 INTA	23	21	47	26	30	729
6 Cildáñez	23	18	51	21	33	810
3 Fátima	24	22	60	21	23	980
Piletones <sup>35</sup> 971	22	18	62	21		
Bo. R.	21	18	53	19	Carrillo <sup>41</sup>	903
Promedio	22		53	21	39	777
Desvío estándar	16		50	41	49	596

C.V.	0.72	0.94	1.93	1.25	0.77
------	------	------	------	------	------

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la ECVF (2011-2012).

este indicador empleando la misma definición utilizada en la EAH por cuestiones de comparabilidad. Se observa también variabilidad en estos resultados, ya que en Bajo Flores la mitad (2 de cada 4) de los hogares se encuentran en situación de hacinamiento, mientras que en villa 3 el hacinamiento ocurre para 1 de cada 4 hogares.

Los desvíos estándar calculados para los indicadores a lo largo de la muestra completa son altos y en consecuencia son altos los coeficientes de variación.

## Bibliografía

- Campetella, A.; González Bombal, I. y Roitter, M. (2000), “Definiendo el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina”, en González Bombal, I. y Roitter, M. (eds.), *Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- CENOC (2004), Organizaciones de la Sociedad Civil y el Desarrollo Local. Un análisis de las organizaciones de la sociedad civil registradas en la Base de Datos del CENOC presentada en el Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de los Gobiernos Locales, 9-10 de septiembre de 2004.
- CIVICUS, GADIS, UCA (2011), La Sociedad Civil Argentina en el Bicentenario. índice CIVICUS de la Sociedad Civil Argentina, 2008-2010.
- Cravino, M. C. (2008), *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Mitchell, A. (2012), “Las Organizaciones de la Sociedad Civil en las villas de Bajo Flores y Barracas”, en Léporre, E. (coord.), *Capacidades de desarrollo y sociedad civil en las villas de la Ciudad*, Buenos Aires, Educa.
- DGEyC (Dirección General de Estadística y Censos) (2011), Encuesta Anual de Hogares. Síntesis Metodológica. CBA. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
- Léporre, S. (2012), “Sociabilidad e integración social en las villas de Bajo Flores y Barracas”, en Léporre, E. (coord.), *Capacidades*

*de desarrollo y sociedad civil en las villas de la ciudad*, Buenos Aires, Educa.

Rofman, A.; González Carvajal, M. L. y Anzoátegui, M. (2010), “Organizaciones sociales y Estado en el conurbano bonaerense: un estudio de las formas de interacción”, en Rofman, A. (ed.), *Sociedad y territorio en el Conurbano Bonaerense*, Los Polvorines, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Salamon, L. M. (1996), *The Emerging Non-Profit Sector*, Manchester, Manchester University Press.

## **SOBRE LOS AUTORES**

### **Séverine Deneulin**

Ph.D en Estudios sobre Desarrollo en St. Antony's College, Universidad de Oxford (Reino Unido). Maestría en Economía, Universidad Católica de Louvain (Bélgica). Es profesora de Desarrollo Internacional en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas en la Universidad de Bath (Reino Unido), y dirige la Maestría en Bienestar y Desarrollo Internacional. Es secretaria de la Asociación Académica sobre el Desarrollo Humano y el Enfoque de las Capacidades. Antes de radicarse en Bath en 2005, se desempeñaba como investigadora post-doctoral en St Edmund's College en la Universidad de Cambridge y como profesora adjunta de Macroeconomía en la Universidad de Louvain. Se especializa en ética, teoría de la justicia y políticas públicas, y ha publicado libros y muchos artículos sobre la ética social del enfoque de las capacidades, y el rol de la religión en el desarrollo internacional. Su última publicación es *Wellbeing, Justice and Development Ethics* (Routledge, 2014). Actualmente contribuye como investigadora visitante en el Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social de la Pontificia Universidad Católica Argentina.

### **Eduardo Lépore**

Candidato a doctor en Sociología de la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA). Especialista en Diseño y Gestión de Políticas Sociales (FLACSO). Profesor adjunto en el Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales e investigador del Departamento de Sociología de la Pontificia Universidad Católica Argentina. En ese marco es coordinador del Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social llevado adelante por la Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación y la Facultad de Ciencias Económicas de la Pontificia Universidad Católica Argentina, en articulación con la Coordinación de Compromiso Social y Extensión. Previamente, fue investigador coordinador del Barómetro de la Deuda Social Argentina con sede en el Departamento de Investigación Institucional de la misma universidad. Ha sido también consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y de la Oficina

Internacional del Trabajo, así como coordinador del proyecto conjunto PNUD/ OIT/CEPAL/MTEySS sobre Responsabilidad Social Empresaria y Trabajo Decente. Actualmente se desempeña en el sector público como director de Diseño, Evaluación y Monitoreo de las Políticas de Protección Social en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Tiene numerosas publicaciones en temas de mercado de trabajo, condiciones de vida, pobreza, políticas sociales y laborales.

### **Jimena Macció**

Candidata a doctora en Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y licenciada en Economía de la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA). Su tesis doctoral consiste en un estudio de la distribución del bienestar material durante el período de recuperación posterior a la crisis del fin de la convertibilidad, con una perspectiva multidimensional y unidimensional comparadas. Fue becaria del CONICET entre 2007 y 2012. Es investigadora especializada en econometría aplicada a estudios sociales y distributivos. Es docente con categoría de adjunta en la UCA y en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), en particular de las materias Econometría I en la Licenciatura en Economía de la UCA y Pobreza, Desigualdad y Sociedad Civil en el posgrado sobre Economía Social de dicha universidad. Entre 2001 y 2008 trabajó en el Observatorio de la Deuda Social Argentina, donde estuvo a cargo de la coordinación del procesamiento y análisis estadístico. Desde 2009 trabaja en el Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social de la UCA.

SOBRE LOS AUTORES

313

### **Ann Mitchell**

Ph.D en Economía, Universidad de Maryland (Estados Unidos). Profesora Pro-titular a cargo de la materia Empleo y Desarrollo Social en la Licenciatura en Economía de la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA). Se especializa en temas vinculados al área social, incluyendo los análisis distributivos y la sociedad civil. Además de su producción académica, ha realizado trabajos de consultoría para organismos internacionales como el Banco Mundial y la Organización Internacional para las Migraciones. Actualmente

se desempeña como investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas de la UCA, en donde coordina el Proyecto “Evaluación de impacto del programa de vivienda de Techo” y es investigadora del Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social. Tiene nutrida experiencia en el campo de la sociedad civil. Trabaja con la Fundación Banco de Alimentos desde su creación en 2001; durante 2009-2013 fue miembro de su Consejo de Administración y desde 2014 es vicepresidente de la organización. Durante 2009-2013 fue miembro de la Comisión Directiva de la Red Argentina de Bancos de Alimentos.

### **Liliana Pantano**

Licenciada y doctora en Sociología (Pontificia Universidad Católica Argentina, UCA), con especializaciones en Investigación (ISDIBER/ España) y Política Social (ILPES/CEPAL/ Chile). Actualmente se desempeña como: investigadora científica del CONICET, con lugar de trabajo en el Centro de Investigaciones Sociológicas del Depto. de Sociología de la UCA. Profesora de Metodología de la Maestría en Ética Biomédica (UCA), de la Maestría en Educación Inclusiva de la Universidad Nacional de Cuyo y del Curso en Familia y Discapacidad de la Universidad Favaloro. Asesora Externa de Investigación en Universidades Nacionales del país. Directora del Área Discapacidad de la “Fundación Turismo para todos”. Asesora y consultora en aspectos sociales de la discapacidad. Jurado de concursos y premios nacionales. Es autora de libros y numerosas publicaciones sobre aspectos sociales de la discapacidad y trabajos presentados a congresos nacionales e internacionales. Ha sido docente concursada de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (1978-1995) y miembro del Grupo Iberoamericano de Expertos en Discapacidad y del Seminario Permanente de Comunicación Social y Discapacidad, del Real Patronato sobre Discapacidad (Madrid/ España) (1987-2003). Asimismo se desempeñó como directora nacional del Área Comunicaciones, de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas - Jefatura de Gabinete de Ministros (1996-2000).

**Andrés Peregalli**

Candidato a doctor en Educación, Universidad de San Andrés (UdeSA), Argentina. Magíster en Educación con Orientación en Gestión Educativa, UdeSA. Especialista en Educación con Orientación en Gestión Educativa, UdeSA. Licenciado en Ciencias de la Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE), Universidad de la República (UdelaR), Uruguay. Inserción académica actual: Prof. con dedicación especial Perfil Docencia (Educación e Inclusión), Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA), Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación, Departamento de Educación. Prof. Adjunto, cátedra de Educación No Formal, UCA. Integrante, por la UCA, del Proyecto ACCEDES: “Acceso y éxito académico de colectivos vulnerables en entornos de riesgo en Latinoamérica” (Programa ALFA III-Unión Europea-Universidad Autónoma de Barcelona). Integrante del Espacio de Investigación en Políticas de Educación No Formal, FHCE, UdelaR. Áreas de interés: Educación e inclusión en sectores populares/Relación Estado-Sociedad Civil en políticas de Infancia y Adolescencia/Relación Educación Formal/Educación No Formal/Maternidad y Paternidad en la Adolescencia. Autor de libros, capítulos de libros y artículos académicos. Trayectoria laboral: Educador e integrante de Equipos Directivos de Organizaciones de la Sociedad Civil orientadas a niños, adolescentes y jóvenes de sectores populares. Consultor en el Proyecto para la Ampliación de los Enfoques Evaluativos de la Calidad Educativa (UNICEF-CEADEL).

SOBRE LOS AUTORES

315

**Ana Lourdes Suárez**

Ph.D en Sociología. Universidad de California San Diego (California, Estados Unidos); doctora en Antropología, Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Profesora de Metodología de la Investigación en la Maestría en Sociología de la Pontificia Universidad Católica Argentina y en el Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad del Salvador. Como miembro del grupo de metodología de la investigación del CEIL, da cursos en diversas universidades nacionales. Fue académica asociada en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD-Argentina; consultora en el Consejo Nacional de la Mujer, PROFAM, y en la Dirección de Niveles de Vida y Pobreza de la Secretaría de

Programación Económica del Ministerio Nacional de Economía. Desde el año 2004 es investigadora del CONICET, actualmente con sede en el Centro de Investigaciones Sociológicas del Departamento de Sociología de la UCA. En ese ámbito es investigadora del Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social y coordina en el presente el proyecto “La presencia religiosa en asentamientos precarios de Buenos Aires”, financiado en parte por Intercambio Cultural Alemania Latinoamérica (ICALA-Alemania). Algunas de sus investigaciones recientes se enmarcaron en el Espacio Interdisciplinario de Teología, del cual es miembro. Su producción académica refleja su trayectoria en temas de marginalidad urbana y su convergencia en años recientes con temáticas de religiosidad popular.