



## Latin American and Caribbean Law and Economics Association

---

From the SelectedWorks of Martin Krause

---

September 2010

### La provisión de bienes públicos en ausencia del Estado: el caso de La Cava

Contact  
Author

Start Your Own  
SelectedWorks

Notify Me  
of New Work



Available at: [http://works.bepress.com/martin\\_krause/44](http://works.bepress.com/martin_krause/44)

## LA PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS EN AUSENCIA DEL ESTADO: EL CASO DEL BARRIO DE LA CAVA

Marcos Hidding Ohlson y Martín Krause

Existen dos formas en que las personas pueden relacionarse unas con otras: a través de intercambios voluntarios o por medio de la coerción y la violencia. La tradicional teoría contractualista sobre el origen del estado sugiere una línea demarcatoria clara entre una sociedad donde predomina un tipo de asociación y otro.

En el estado de naturaleza predomina la violencia, la lucha de todos contra todos, la vida es "solitaria, pobre, desgraciada, brutal y breve" (Hobbes, (1642) 1994). Por medio del contrato social los individuos deciden abandonar esa situación otorgando el monopolio de la coerción a una nueva figura llamada estado que, al combatir la violencia y la coerción, hará predominar el primer tipo de relaciones, las voluntarias. En términos de la moderna Teoría de los Juegos, las personas se encontrarían en un "dilema del prisionero" con incentivos a traicionar a los demás actuando violentamente contra ellos o sus propiedades, y mejorarían su situación si tácita o formalmente acordaran no actuar de esa forma y crear una institución que controlara el cumplimiento de ese acuerdo. La sociedad civil surge con el contrato social.

Una visión "lockeana" por otro lado, pondría énfasis en la cooperación señalando que las personas saben qué es correcto o incorrecto, al menos lo suficiente como para saber qué es propio y qué es ajeno, si bien no actúan siempre de acuerdo a este conocimiento. En el estado de naturaleza las personas generalmente cumplen sus promesas y honran sus obligaciones y, aunque inseguros, viven generalmente en paz. También en términos de la moderna Teoría de los Juegos, la solución cooperativa surgiría como resultado de un "superjuego" de repetidos dilemas del prisionero, de la convivencia aún sin comunicación directa entre las partes, simplemente al vincular la elección de una estrategia cooperativa a la elección (del mismo tipo) que realizara la otra parte (Axelrod, 1984). La solución en este caso se alcanza a través del castigo a las conductas no cooperativas por parte de los demás jugadores (incluyendo la abstención a "jugar" o relacionarse con la otra parte).

Estas posibilidades de cooperación serán más efectivas y probables cuando el tamaño del grupo en cuestión es relativamente pequeño o está cohesionado por algún tipo de valor común que establece límites y castigos a las conductas no cooperativas a través de la llamada "presión de los pares". En su ausencia, el incentivo a ser "free rider" podría dar como resultado la falta o la sub-provisión de

ciertos bienes con características de “públicos” (no exclusión y no rivalidad en el consumo).

Una solución tradicional para esto es, por supuesto, la acción coercitiva del estado para eliminar la conducta no cooperativa de los free riders. No obstante, la intromisión del estado puede debilitar y quebrar la conducta cooperativa previamente existente, liberando a los individuos de la responsabilidad de contribuir a la provisión de bienes comunitarios (Taylor, 1987) y destruyendo el “capital social” existente (Frey, 1997).

La existencia histórica de tal estado de naturaleza previo a la conformación de la sociedad civil fue ya cuestionada por David Hume ((1739-1940) 2003) pero, ¿qué sucede cuando el estado desaparece luego de haber existido?, ¿o cuando existe como monopolio de la coerción en una determinada área geográfica pero está ausente de una sub-unidad en particular?, ¿o cuando está parcialmente ausente, abandonando la provisión de un servicio básico a su esencia como la protección física de personas y propiedades?

El presente trabajo tratará de responder a esas preguntas con referencia específica al caso de la ciudad de San Isidro, un suburbio de la ciudad de Buenos Aires, donde distintas situaciones de ese tipo se presentan. En dicha ciudad, conviven al mismo tiempo uno de los barrios de mayor poder adquisitivo del país, Las Lomas, junto a una “villa miseria”, La Cava. Este último es un ejemplo de una sub-unidad geográfica dentro de la cual el estado está básicamente ausente en términos de protección del derecho a la vida y la seguridad personal, en cuanto a la provisión de servicios para delimitar y proteger el derecho a la propiedad y el cumplimiento de los contratos, en relación a la provisión y cuidado de espacios comunes. En el otro, se encuentra parcialmente ausente en la protección de la seguridad individual y la propiedad.

Los habitantes de uno y otro enfrentan diferentes problemas, por supuesto, pero en algunos aspectos han reaccionado en forma similar. Procederemos de la siguiente forma: en primer lugar introduciremos las características de estos barrios, luego presentaremos la metodología y los resultados del trabajo de campo realizado en el barrio de La Cava, finalmente desarrollaremos las conclusiones.

### ***Los barrios de San Isidro***

Ubicada a unos 30 kilómetros al norte de donde fuera fundada la ciudad de Buenos Aires en 1580, en una zona limítrofe entre las áreas ocupadas, o más bien recorridas, por indios guaraníes y querandíes, Juan de Garay, fundador de aquella ciudad repartió entre sus hombres solares, quintas, chacras y estancias en

toda la costa norte hasta un poco más allá de San Isidro. Recién dos siglos después comienza a crecer el poblado que luego llevaría ese nombre y se completa su desarrollo con el asentamiento poblacional derivado del auge de crecimiento económico y progreso de la Argentina en la segunda mitad del siglo XIX.

Esas grandes quintas fueron parceladas y dieron origen al ejido urbano, por un lado, y a un barrio residencial de grandes casas y terrenos, llamado Lomas de San Isidro. La Cava es un asentamiento informal, creado sobre tierras fiscales y sobre terrenos privados. En 1946 la empresa estatal de aguas Obras Sanitarias solicitó al gobierno nacional la cesión de esos terrenos para utilizar la tierra colorada para filtrado de agua y para la fabricación de ladrillos, lo que generó una excavación o "cava", de allí su nombre. Esta excavación llegó hasta la napa freática, muy superficial, por lo que se abandonó el proyecto. Luego se rellenó el pozo en forma parcial y comenzó a ser ocupada por viviendas precarias hasta completar las 20 hectáreas de su superficie actual. Distintos censos estiman una cantidad de viviendas entre 1700 y 2100 y de 8 mil a 11 mil habitantes, aunque en ciertos períodos parece haber albergado un número mayor.

Hasta entonces, los sectores de menores ingresos alquilaban viviendas o cuartos dentro de edificios en la ciudad, o accedían a la vivienda propia a través de un proceso de ahorro e inversión en la adquisición de lotes en los suburbios de la ciudad y posterior construcción. Estos dos caminos se cerraron total o parcialmente. Por un lado, las políticas de control de alquileres desincentivaron la oferta de unidades en alquiler y la construcción de edificios con tal propósito<sup>1</sup>. Por otro, la creciente inflación a partir, precisamente, de esos mismos años, terminó destruyendo el ahorro y el crédito hipotecario impidiendo entonces la oferta de parcelas en cuotas a largo plazo<sup>2</sup>.

La Cava y Las Lomas están uno al lado de otro, a punto tal que los límites de algunas casas de la segunda son linderas con pasillos o casas de la segunda. Las relaciones entre habitantes de un barrio y otro no son pocas: hacen sus compras en los mismos supermercados, habitantes de La Cava trabajan como personal

---

<sup>1</sup> El fallo de la Corte Suprema en el caso Ercolano c/Lanteri de Renshaw de 1922 no solamente decidió la constitucionalidad de una ley de control de alquileres sino que inició un proceso de transformación de la doctrina del "poder de policía" restringido, limitando al estado la capacidad de interferir en los contratos entre particulares solamente por razones de "seguridad, higiene o moral", a una del "poder de policía amplio" que extendía esa capacidad a cuestiones económicas y, básicamente, todo tipo de contratos.

<sup>2</sup> Asimismo, distintas regulaciones exigieron a estos barrios "loteados" contar con todos los servicios, tales como agua, cloacas o electricidad que las empresas estatales encargadas eran incapaces de proveer en tiempo y forma, tomando años o incluso décadas en hacerlo.

doméstico o jardineros en las casas de Las Lomas, algunos también son los que roban y asaltan comercios y viviendas de la zona; también puede ser que algunos habitantes de la segunda se abastezcan de droga en la primera; habitantes de Las Lomas están comprometidos en actividades de ayuda y ONG activas en La Cava.

La ciudad de San Isidro cuenta con unos 300.000 habitantes en total y La Cava no es el único asentamiento informal en la zona, si bien es el más grande. El gobierno municipal lleva adelante un programa de urbanización de la villa, construyendo viviendas que serán asignadas a los habitantes actuales. A considerar en futuras investigaciones, ese programa no es objeto de análisis en el presente trabajo.

### ***Metodología***

La investigación se desarrolló en dos etapas. La primera etapa fue de conocimiento del campo para poder armar una encuesta cuantitativa. Se realizaron entrevistas con personas que trabajan o están vinculadas con el barrio<sup>3</sup>, se buscó bibliografía sobre poblaciones informales en Argentina y el mundo y desarrollamos una encuesta cualitativa, con más de 40 preguntas a desarrollar. Las preguntas estaban separadas en 4 secciones. Con estas preguntas hicimos 10 entrevistas prolongadas con referentes sociales del barrio o gente que trabaja allí. En estas entrevistas dejamos que los entrevistados se expresen sobre su visión del barrio en las cuatro áreas de nuestro interés. Estos son:

- 1- Derechos de propiedad
- 2- Recursos comunes y relaciones entre vecinos
- 3- Seguridad
- 4- Actividad económica

Esto nos permitió delinear las preguntas cuantificables de la etapa siguiente. En cuanto a los derechos de propiedad, el objetivo era determinar en qué medida se encontraban definidos, cómo se accedía a la vivienda, si existían formalidades en la adquisición y transmisión de viviendas. El segundo punto buscaba comprender cómo se resuelven problemas de externalidades (negativas sobre todo) y el mantenimiento y gestión de recursos comunes a todos los habitantes. El

---

<sup>3</sup> Esto incluye funcionarios municipales del área de políticas sociales, los que están a cargo del programa de urbanización del barrio, dirigentes de ONGs con actividad en el barrio e iglesias. Asimismo, dictamos un par de cursos en el colegio parroquial al borde del asentamiento como forma adicional de tomar contacto con los niños del barrio y sus padres.

tercero se refiere a la seguridad personal y de los bienes que se poseen. El cuarto, a las normas que coordinan distintas actividades económicas dentro del barrio.

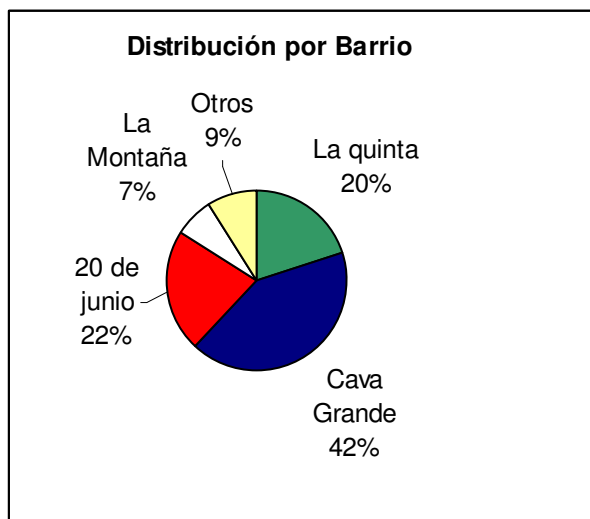
En la segunda etapa se elaboró una encuesta con 31 preguntas cerradas. El objetivo era tener una encuesta con respuestas concretas y resultados cuantificables. El gran desafío era lograr una muestra significativa. Los problemas eran básicamente dos. Por un lado, no hay datos exactos de la cantidad de viviendas y familias. Distintos estudios sostienen la presencia de entre 1800 y 2200 familias. No obstante, algunas ya han sido trasladadas a los alrededores a viviendas transitorias y otras pocas ya tienen una casa nueva como resultado del programa antes mencionado. Se estimó que realizando un muestro de 100 se lograría cubrir el 5% de las familias.

No obstante el segundo gran desafío era lograr una muestra significativa y no sesgada. Lo ideal hubiese sido hacer un mapeo, dividir por zonas y por sorteo encuestar a los pobladores. Pero al ser la Cava un barrio poco accesible, por la seguridad, y por la falta de buenos datos de la población, se decidió hacer las encuestas en base a las posibilidades existentes. En otras palabras, se buscó entrevistar a personas de los distintos barrios de la Cava, pero guiados principalmente por las posibilidades de entrada al barrio. Para conseguir a los encuestados se utilizaron dos métodos. El principal fue recorrer casa por casa con referentes sociales o líderes religiosos que presentaban a los vecinos. La segunda ir con alguno de los referentes a lugares públicos (la salida de escuelas, hospitales, iglesias u ONGs) y encuestar a la gente en la calle.

De los 100 encuestados, 67 son mujeres y 33 hombres. Tres razones explican esto. Primero, hay más mujeres que hombres que son responsables de sus casas (varios padres no viven con su hijos, y hay muchos hombres presos). Segundo, las encuestas se realizaron tanto los fines de semana como días de la semana por la mañana y tarde. Es probable que haya más hombres trabajando los días de semana y por eso no los encontramos. La tercera razón, y la más sólida, es que las encuestas la hicimos en el entorno de ONGs, iglesias y centros de educación, lugares donde concurren más las mujeres.

El promedio de edad de los encuestados es de 39,6 años y viven en promedio hace 24 años en La Cava. Se encuestaron desde ancianos de 81 años hasta algunos jóvenes de 16. La condición era que sean responsables o co-responsables de su casa. Hay gente que vive ahí hace 53 años y algunos que se mudaron hace apenas dos años al barrio.

La Cava está dividida en distintos barrios, que al no estar delimitados formalmente generan cierta confusión respecto a cuales son y dónde empiezan y terminan. A pesar de esto, hay cierto consenso respecto a seis: 20 de Junio, Cava Grande (o el pozo), La Quinta del Niño, La Montaña, La Isla y Cava Chica. Además, en sus alrededores hay varios asentamientos de personas que se fueron de La Cava, pero igual forman parte de su vida; esos son: Angelita, Copelo, Barrio estándar, Barrio Nuevo y otros asentamientos que quedan cerca, como San Cayetano. Entre los barrios de la Cava Grande, 20 de junio y La Quinta del Niño, tenemos 82% de los encuestados. Esto se debe principalmente a que fueron en estas zonas donde pudimos entrar con mayor comodidad por los contactos. La Cava Grande, también conocida como el pozo, es la zona más amplia y la más poblada.



Todos los encuestados tuvieron una gran disposición y paciencia, abriendo sus casas y brindando su tiempo. Además mostraron gran interés en las encuestas, muchas veces desarrollando las preguntas y contando historias y vivencias personales.<sup>4</sup>

Las referencias a Las Lomas son el resultado de la experiencia personal de los autores y entrevistas y conversaciones con habitantes de la zona.

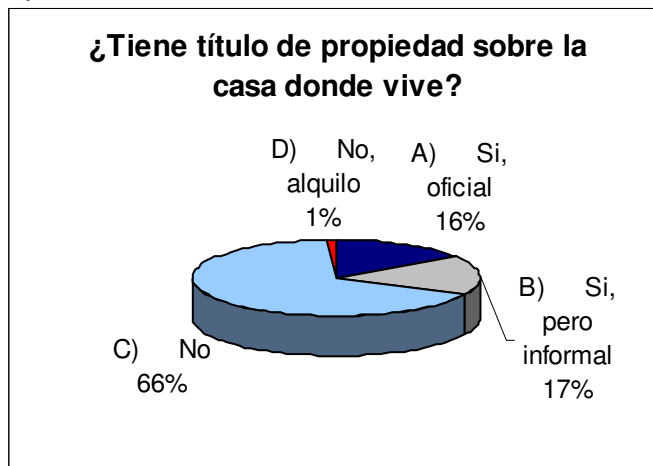
## **Resultados**

### **1. Derechos de Propiedad**

---

<sup>4</sup> Al analizar los resultados somos conscientes de que las respuestas se pueden desviar levemente de la realidad por varios motivos. En primer lugar, al hacer las encuestas hicimos lo posible por no influenciar en las respuestas. No obstante, debemos reconocer que en varios casos hubo que repetir o explicar la pregunta, por lo que no descartamos que al explicar las opciones pudiéramos influenciar. En segundo lugar, es posible que una persona al ser encuestado pueda responder buscando transmitirle algo al encuestador. En este caso encontramos dos grupos de personas. Aquellas que querían demostrar que en el barrio habitan muchas personas de bien, en este caso siempre respondiendo la preguntas para mostrar que todas, o la mayoría, son personas decentes. El segundo grupo, eran personas que estaban descontentas o querían mostrar lo peor, o cansados de los problemas. No obstante esto, creemos que se pudo obtener una buena muestra.

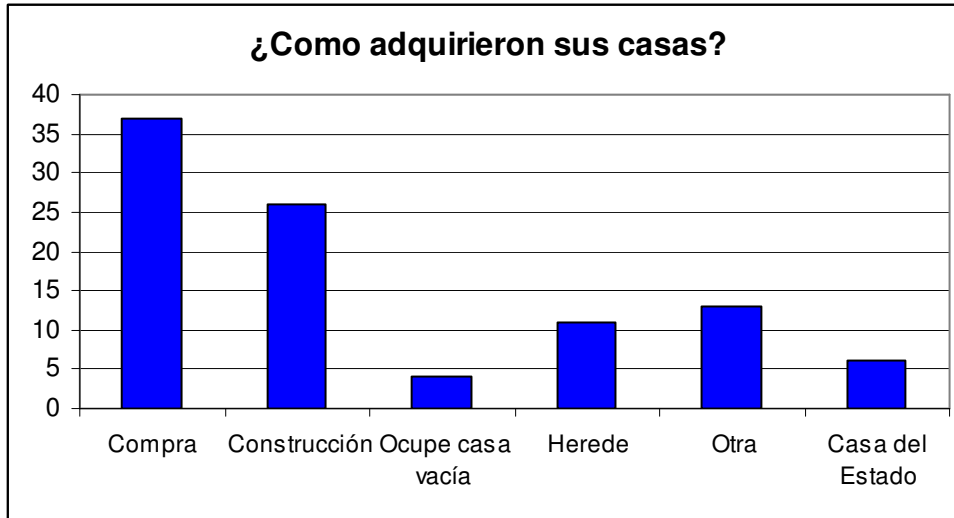
En Las Lomas, al igual que en la mayoría de los barrios de la ciudad, el derecho de propiedad es garantizado por un título de propiedad reconocido por la ley, lo que le otorga validez para dirimir disputas legales, comprar y vender, conseguir préstamos y también como garantía ante una usurpación. En cuanto a La Cava, se buscó conocer si los habitantes tenían algún tipo de derecho de propiedad formal sobre la casa, cómo la habían conseguido y cómo se transfería la posesión.



Solamente 16% de los encuestados dicen tener derecho de propiedad sobre su casa, aunque ninguno lo mostró. Varios encuestados preguntaron qué era eso. Del resto, un 17% tiene un documento informal, que generalmente incluye alguna boleta informal de compra. Esto significa que el 84% dice no tener documentos formales.

En promedio viven hace 15 años en la misma casa, lo cual muestra que no hay mucha rotación. Los que dicen tener derechos de propiedad también viven en la misma casa en promedio hace 15 años. Estos últimos están distribuidos en todos los barrios, no hay una zona en particular donde tengan derechos de propiedad y otras no. El 37% compró su casa, mientras que el 26% la construyó. En muchos casos se fueron construyendo como anexos a la casa de un familiar. Un 6% recibió la casa del estado.





Cuando se compra una casa, solamente el 11% dijo que se hace a través de un contrato formal, un 41% dice que es con un contrato informal y un 38% que es de palabra. Un 7% dice que no se cumple ninguna formalidad.

En caso de que haya alguna disputa, por ejemplo, si no se paga a término o no se respetan las condiciones o el vendedor rompa o se lleve parte de la casa, el 72 % no contestó diciendo que no hay problemas o no hay mecanismos para resolverlos. De los que respondieron, 11 dijeron que en caso de que no se llegue a un acuerdo se soluciona por la fuerza, 3 respondieron que acudirían a la justicia y 18 que buscarían otro mecanismo para resolver el problema. En casi todos estos casos se argumentaba que generalmente se hace negocios con alguien de confianza. Se paga el precio en el momento de entrar y se trata de evitar conflictos. El 90% respondió que se paga en el momento de entrar y 27% respondió que en casos donde hay confianza puede pagarse parte en cuotas.

En caso de que fallezca el dueño y ocupante de una casa la familia se hace cargo. Así respondieron el 97% de los casos, el otro 3% restante respondió que el primero que llega. Son muy raros los casos donde no hay familiares para hacerse cargo.

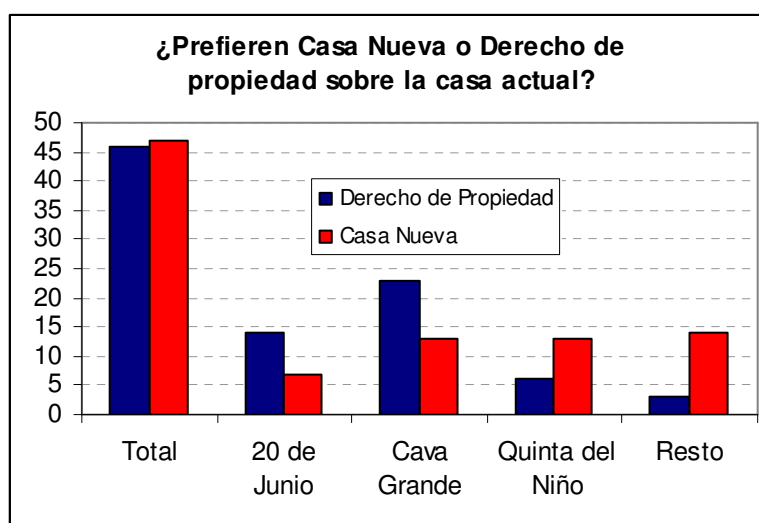
En Las Lomas el estado provee el servicio de “formalización” del derecho de propiedad a través del Registro de la Propiedad, si bien los títulos son redactados y emitidos por escribanos privados. Toda la legislación civil ampara la posesión y las transacciones que se realicen.

En La Cava esto está ausente. En primer lugar porque se trataba de una propiedad “pública” y el mismo hecho de su ocupación muestra ya una ausencia de la función pública de “propietario”, que no es capaz de proteger un predio contra su ocupación. Su negligencia como propietario es similar a la de quien

abandona una propiedad. No obstante, el derecho tiene una figura para estos casos que es llamada usucapión o prescripción adquisitiva, según la cual el poseedor adquiere su propiedad por la continuación de la posesión. La propiedad inmueble (incluyendo la pública) puede ser sujeta a adquisición por usucapión e incluso muchos habitantes de La Cava, como se mencionara antes, habrían cumplido con el plazo establecido por la ley que lo reglamenta (de 10 a 30 años según distintas circunstancias). Pero no cumplirían otra serie de requisitos tales como haber pagado impuestos inmobiliarios, servicios como electricidad y agua, o registración en el catastro. De hecho, en los barrios informales las empresas públicas de agua y luz no brindaban servicios, los habitantes se abastecían de aguas subterráneas o de canillas comunitarias y se “colgaban” de los cables de electricidad.

Como se mencionara, el gobierno está implementando un proyecto para construir nuevas viviendas para los habitantes de La Cava. Cuando se traslada a los habitantes a una casa nueva, no reciben un derecho de propiedad. Los ocupantes pagan una pequeña cuota por mes, hasta que hayan cancelado su deuda. En este contexto, hicimos tres preguntas sobre este tema. La primera era si preferían recibir una casa nueva construida por el Gobierno o si preferían un derecho de propiedad sobre su casa actual y que se construyan las calles del barrio.

Un 46% de los encuestados dijo que preferían recibir un título de propiedad antes que recibir las nuevas casas, mientras que un 47% personas prefería recibir las



nuevas. Si separamos las respuestas por barrio, podemos ver que en los barrios que están más cerca de las nuevas casas, había una inclinación por tener una nueva casa; mientras que los barrios más lejanos, como la 20 de junio o la Cava Grande, en general preferían mantener su casa y su terreno antes de

que los muden a las casas nuevas.

¿Qué puede explicar estos resultados? ¿Por qué alguien prefiere mantener su casa, en la mayoría de los casos precaria, antes de recibir una casa nueva? Por

un lado hay disconformidad con la construcción, tanto por su tamaño como por su calidad. El 66% del total respondió que no está conforme con la forma en que se construyen. Las razones fueron varias: porque el proceso sería muy lento, por no estar conformes en cómo se distribuyen; porque las terminaciones no serían de buena calidad y durabilidad. Los que están más lejos ven el proyecto más distante y son más descreídos, creen que nunca les va a llegar. A otros no les gusta la idea de que los cambien de vecinos. A otros no les agrada la idea de tener que pagar una cuota por mes y las cuentas de la casa cuando el barrio pase a ser formal.

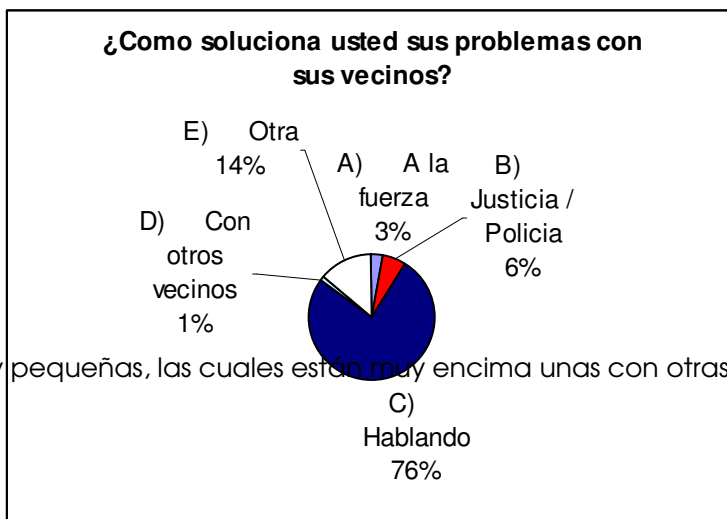
Otra razón para la preferencia del derecho de propiedad sobre la posesión actual podría ser el monto del capital invertido en la vivienda presente. Cuanto más precaria la vivienda, menos capital se deja para pasar a las nuevas casas, pero en otros casos la inversión en materiales puede ser ya importante, en comparación con la incertidumbre de lo que se espera recibir. No obstante, no hemos testeado esta hipótesis.

A pesar de esto el 80% cree que la situación de los derechos de propiedad va a mejorar si se formaliza todo el barrio. El 53% cree que habrá reglas de juego más claras, 15% espera mejoras en algunos casos y 12% solo en pocos. El restante 20% cree que todo va a seguir igual.

## **2. Recursos comunes y disputas entre vecinos (o bienes públicos y externalidades)**

Se preguntó a los vecinos de La Cava como solucionaban los problemas con los vecinos cuando tenían algún conflicto relacionado con la convivencia diaria, ejemplos típicos de externalidades negativas con bajos costos de transacción. Por ejemplo, ¿qué sucede cuando uno pone música a muy alto volumen o desde una casa salen males olores o humo?<sup>5</sup> Otros problemas podrían ser relacionados con la medianera divisoria entre una vivienda o cuando no hay límites muy claros donde empiezan o terminan las propiedades, o si alguien construye y le tapa la luz o daña la

<sup>5</sup> Recordemos que son casas muy pequeñas, las cuales están muy encima unas con otras.



propiedad de otro. Las casas son muy precarias y estas situaciones son posibles. Confirmando las conclusiones derivadas del Teorema de Coase, el 76% respondió que resuelven los problemas conversando con la otra parte. Prefieren no tener intermediarios, ni del barrio ni de afuera y a toda costa evitan la violencia. Solo en casos muy extremos se recurre a la fuerza. En la Cava hay un dicho, "Las peleas se sabe cuando empiezan, pero no cuando terminan". Por esto, saben que la violencia solo genera más violencia y al no poder recurrir a la justicia iniciar la violencia es peligroso. Además, en un barrio donde la gente vive tan encima una de otra, es importante guardar la buena relación con los vecinos.

Una causa de altos costos de transacción sería el desacuerdo en cuanto a la definición del derecho de propiedad. Esto haría costosa la negociación y descartaría la internalización negociada de la externalidad. No obstante, lo importante para la aplicación del Teorema de Coase no parece ser la definición formal del derecho de propiedad, que sabemos que no existe en La Cava, sino que los vecinos conozcan y reconozcan su derecho informal. Esto incluye, por supuesto, no solamente la definición de la superficie y los límites de cada vivienda sino también del uso que se pueda hacer en ellas y los efectos hacia terceros.

La elevada proporción de respuestas en relación a soluciones negociadas muestra que existen códigos comunes en cuanto a la definición de los usos posibles de las propiedades. No son "ordenanzas" sancionadas pero cumplen funciones similares. Requieren del consenso y la aceptación generalizada para convertirse en "normas sociales". Además, el perjuicio de la molestia recibida tiene un cierto límite que no justifica el uso de la violencia para su solución, a menos que ésta sea extrema. Tampoco el uso de mediadores.

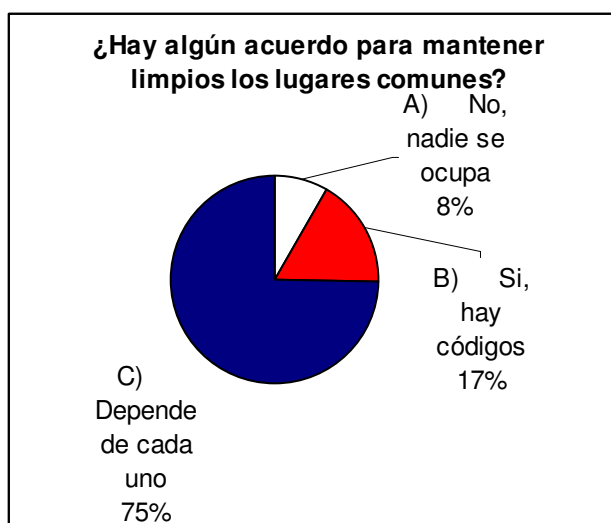
El segundo campo de investigación en ésta área fue la protección y mantenimiento de recursos comunes, abiertos. Interesaba conocer si existe algún tipo de mecanismo de "exclusión" para el uso de forma tal de evitar la "tragedia de los comunes" (Hardin, 1968). Las "villas" son asentamientos donde hay pocos espacios públicos y al ser las casas pequeñas los vecinos pasan mucho tiempo en ellos. Los chicos juegan en la calle y en los pasillos hay mucho movimiento. Los pasillos son angostos, muy transitados y el estado no está presente para construir los caminos o mantenerlos. Los recolectores de basura no entran, pero la gente igual produce mucha basura y quiere vivir de una forma digna. ¿Cómo se organizan para ocuparse de los lugares comunes, para mantener limpios los pasillos y para mejorar la convivencia?

Un 72% dijo que no había algún tipo de organización entre vecinos para ocuparse de los temas comunes. El 18% dijo que había organización informal y solo el 10% respondió que se organizaban. En distintos casos se habían organizado para sacar un amontonamiento de basura, otros para hacer unas cañerías para el agua,

pero en general el nivel de organización es bajo y solo colaboran en temas puntuales.

No obstante, hay un buen número de iglesias y organizaciones sin fines de lucro, tanto sea de los mismos habitantes de la villa como externos que buscan colaborar y proveen servicios con distinto grado de no-exclusividad y consumo no rival.<sup>6</sup> También existen organizaciones de este tipo en Las Lomas y San Isidro: clubes, iglesias, fundaciones, mutuales sociedades de fomento y asociaciones vecinales<sup>7</sup>.

En cuanto a la limpieza de los lugares comunes y de los pasillos el 75% respondió que depende de cada uno mantenerlos limpios frente a su casa y los otros lugares comunes. El 17% dijo que había códigos de convivencia, por lo cual cada uno se ocupa de su lugar, mientras que un 8% respondió que nadie se ocupa. El 73% dijo que si veía a alguien tirando basura en los pasillos lo recriminaba, y otro 5% lo haría



dependiendo quien fuera. En general respondían que la gente sacaba la basura a las esquinas indicadas, por donde pasa el camión de basura, pero que muchas veces los chicos, a quien se le encomienda que saque la basura, la tiraban en el camino, por lo que los recriminaban.

Es decir que existe la sanción de los pares, la condena moral que permite mantener un recurso común e impide la “tragedia”, si bien esos lugares no son de limpieza perfecta, como tampoco lo suelen ser muchos barrios formales con servicios municipales de barrido.<sup>8</sup>

En La Cava hay una cancha de futbol y algunas plazas o calles donde los chicos juegan. Al preguntar quienes se ocupaban del mantenimiento, un 43% respondió que lo mantienen los que lo usan, mientras que un 40% dijo que nadie los mantiene y de allí su deterioro. El uso de esta cancha será objeto de la consiguiente investigación; aparentemente podría haber un mecanismo de

<sup>6</sup> Ver, por ejemplo: <http://www.barriolacava.org.ar/INDEX1.HTM>

<sup>7</sup> Ver, por ejemplo: <http://www.portalunoargentina.com.ar/organizaciones.asp>

<sup>8</sup> Al recorrer esos pasillos encontramos en muchos de ellos baldosas de cemento obviamente entregadas por la Municipalidad ya que llevaban el nombre del Intendente y el año. Un breve ejercicio permitió comprobar que predominaban los años electorales.

“club” informal ya que pareciera que solamente aquellos que viven en un radio cercano a la cancha hacen uso de ella, ocupándose más, mientras que los demás (no “socios”) estarían excluidos por medio de algún mecanismo informal

El 87% espera que mejore la limpieza y la organización de los lugares comunes con las nuevas calles, el 63% cree que va a mejorar mucho y el 24% que va a mejorar poco. Solamente un 13% no espera cambios.

### **3. Seguridad**

Un típico caso “bien público” en los libros de texto, San Isidro muestra una variedad y complejidad mucho mayor que la simple y tajante diferencia entre bienes públicos y privados basada en la no exclusión y no rivalidad en el consumo. Las Lomas presenta una gama de soluciones tecnológicas e institucionales. Las casas se proveen de alarmas o rejas, se contratan seguros. La innovación institucional más importante para proveer este servicio han sido los “barrios privados” que, al lograr la exclusión de quienes no pagan, permite su provisión voluntaria, algo que la teoría predominante (Samuelson, 1954) no considerara hasta las contribuciones de Coase (1960, 1974).

Existen algunos barrios privados dentro de Las Lomas. Pero lo más importante y relevante desde el punto de vista teórico es la provisión voluntaria de seguridad incluso en las áreas del barrio que son abiertas. Se pueden encontrar casillas de vigilancia en casi todas las esquinas y un esquema de protección cubre a todo el barrio. Las posibilidades de exclusión son relativas y los incentivos a ser *free riders* importantes. Si bien es cierto que un vigilante privado podría no actuar al notar algún evento en una casa que no fuera “cliente” sería raro que eso suceda no solamente por los valores que pudieran llevar al agente actuar sino también por la misma reputación de la empresa proveedora. Por otro lado, la mera presencia de las casillas en las esquinas desalienta a los potenciales criminales quienes pueden preferir delinquir en barrios que no tengan este tipo de seguridad y sean, por lo tanto, menos riesgosos.

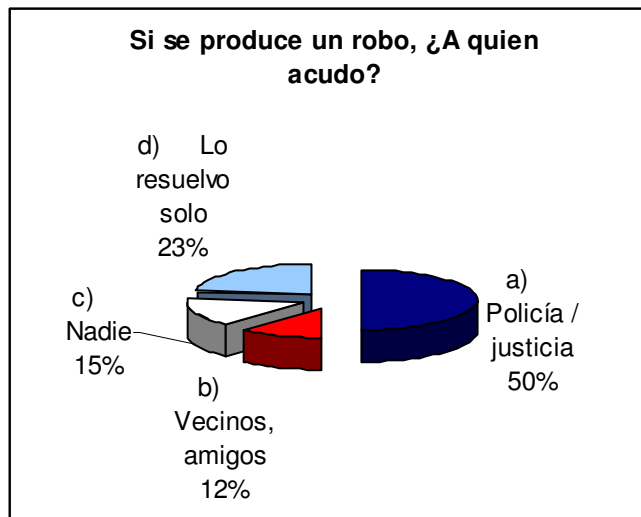
¿Cómo se logra la provisión del bien ante la posibilidad de *free riding*? Muchos vecinos valoran el servicio de todas formas, sin importarles que algunos puedan ser usuarios gratuitos parciales.

No hay “ausencia” del estado en este caso porque el barrio cuenta con una comisaría, pero hay “sub-provisión” que los vecinos complementan con la contratación voluntaria. Ésta no demanda de ellos una coordinación o acción colectiva importante. La empresa proveedora es monopólica en la zona pero hay

muchas zonas similares que permiten comparar precios y limitan los abusos posibles.

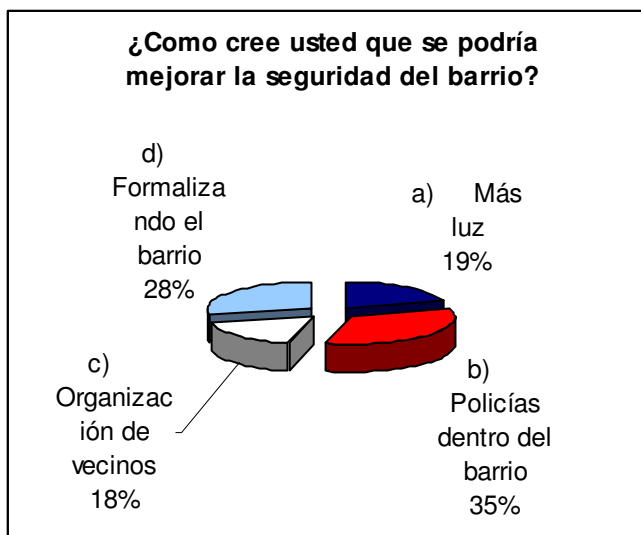
En cuanto a la seguridad en la Cava el estado está ausente, así que se preguntó ¿qué se hace ante un delito?, ¿quien cumple el rol de guardia, policía o juez?

Al preguntar a quien acudirían frente a un robo, el 50% dijo que a la policía o la justicia. No obstante, la mayoría dijo que no servía, porque la policía no se metía en el barrio. De la otra mitad, un 23% resolvería el problema solo, el 15% no haría nada y un 12% trataría de resolverlo con amigos y vecinos. Al preguntar si nunca se juntaban para ir tras los delincuentes, respondieron que solo en casos muy puntuales. Recuerdan una vez que a un violador de un menor le prendieron fuego la casa. En La Cava predomina la cultura de no meterse, para no crearse enemigos. En general, cada uno se cuida a sí mismo.



Reformulamos la pregunta para considerar cómo se reaccionaría si supieran quien era el ladrón o criminal. En este caso solo el 27% haría una denuncia, mientras que un 29 % buscaría una venganza personal. Solo un 11% dijo que habría una pueblada y aclararon que solo en crímenes violentos o particularmente agresivos. Un 33% dijo que harían nada.

En cuanto a la protección de sus posesiones se preguntó qué sucede cuando salen y dejan la casa sola. Un 53% respondió que le pide a los vecinos que le cuiden la casa, un 33% respondió que nadie queda en ella y solamente una persona respondió que le diría a la policía. En esta pregunta, tuvimos que agregar una respuesta, ya que el 11% nos dijo que nunca dejan la casa sola. Se van turnando para salir, pero por miedo a la inseguridad, prefieren que siempre haya alguien. La presencia de un abuelo o un familiar desempleado brinda este servicio.



Al preguntar, como se podría mejorar la seguridad del barrio, las respuestas fueron muy repartidas. Un 35% cree que la mejor solución sería con policías dentro. Un 28% considera que la mejor opción es formalizando el barrio, con calle marcadas y sabiendo quien vive en cada lugar. Otro 18% considera que la mejor alternativa es una buena organización de los vecinos para protegerse y una 19% mejorando la luz en el barrio. Hay gran preocupación entre los vecinos por la inseguridad que se vive. Un 74% cree que la seguridad va a mejorar si se formaliza el barrio.

La respuesta de los habitantes de La Cava no es conceptualmente muy diferente de la de sus vecinos de Las Lomas. Hay respuestas voluntarias, aunque son menores. Se utilizan bienes privados, en lugar de alarmas la presencia de parientes en las casas. Pero ante la sub-provisión de seguridad pública no existe algo similar a la vigilancia privada existente en Las Lomas. Podría argumentarse que el bajo nivel de ingresos de sus habitantes impide esta salida pero esto no parece haber sucedido en unas 100 de las 700 favelas de Río de Janeiro, por ejemplo<sup>9</sup>. Allí, las llamadas “milicias” son policías “privadas” que controlan la seguridad en esos barrios y son acreditadas con el desplazamiento de las bandas de narcotraficantes (Anderson, 2009), aunque también acusadas por la policía oficial de abusos. Cobran una cuota por los servicios y tienen nombres y uniformes: en el barrio de Quitungo la milicia se denomina Os Galácticos; en el de Guaporé en Campo Grande, Os Justiceiros con el símbolo de Batman. En este submundo informal la competencia no parece ser siempre pacífica. En Somalia, el colapso del gobierno nacional no eliminó todo vestigio de seguridad, los clanes ocuparon un lugar protegiendo a sus miembros como lo habían hecho por siglos (Van Notten, 2005).

#### **4. Actividad económica**

Hay una importante actividad económica dentro de La Cava, obviamente informal. ¿Cuáles son las reglas de juego por las que se guían oferentes y demandantes en este mercado?

---

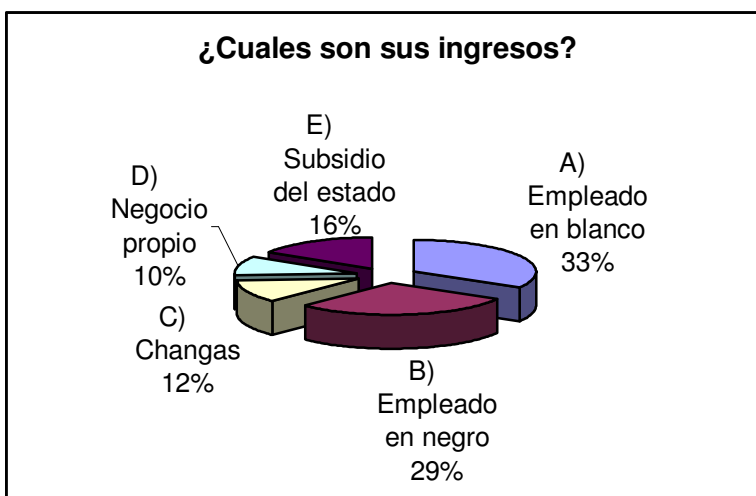
<sup>9</sup> Ver: Duffy, Gary, “Vigilantes take over Rio shanty towns”, BBC News, 8/3/08: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7283640.stm>; “Clandestine Scheme of Security is Offered by Police Militias in Rio de Janeiro”, OneWorld.net, 15/12/06: <http://uk.oneworld.net/contact/company/view/12228>; Reel, Monte, “In Rio’s Slums, Militias Fuel Violence They Seek to Quell”, Washington Post Foreign Service, 28/3/2007: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/03/27/AR2007032702337.html>; Sá Rêgo, Patricia, “Leitores demonstram apoio e tolerância à ação de milícias no Rio”, O Globo, 18/12/06: <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2006/12/15/287060343.asp>; Torres, Sergio, “Milícia de policiais assedia area nobre do Rio”, Folha Online: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u129287.shtml>



De los encuestados solamente un 24% obtiene sus ingresos de alguna actividad económica dentro de la Cava. Esas actividades son comercios que venden principalmente alimentos: kioscos, carnicerías, panaderías o pequeños almacenes; o servicios: “remises”<sup>10</sup>, carpinteros, albañiles, masajistas, costureros y un bar con un pool. Son comercios o servicios informales pero de actividades lícitas. También las hay ilícitas, por supuesto, pero no fueron éstas el objetivo de esta etapa de la investigación. Lo serán en el futuro, sin embargo, ya que afectan a toda la comunidad en forma considerable (Venkatesh, 2006).

Estas actividades económicas ilícitas, sin embargo, no parecen haber ocupado un papel central ante la ausencia del estado. Esto es, en un entorno de “estado de naturaleza” al menos parcial en términos de seguridad sobre las personas y bienes, las “mafias” serían los grupos con mayores recursos y demandarían el control efectivo del lugar. Esto es lo que ocurriera en las favelas de Río de Janeiro con las bandas de narcotraficantes (Neuwirth, 2006) que, como se mencionara antes, impulsó luego la reacción hacia las milicias, también en el barrio del sur de Chicago analizado por Venkatesh (2006, p. 71, 161). Si bien el narcotráfico y la criminalidad están presentes en La Cava, los que se dedican a esas actividades son tolerados, pero no parecieran tener el control territorial ni cumplir funciones mafiosas, al menos en forma evidente.

Al preguntar cuáles eran los ingresos, solamente un 33% respondió que estaba empleado formalmente. Otro 10% posee un negocio propio, que incluye algunos los mencionados antes. Un 12% hace “changas”<sup>11</sup> y un 29% tiene trabajo informal. Un 16% vive solamente de subsidios del estado. Del resto, una gran mayoría también recibe distintos subsidios<sup>12</sup>. Es probable que haya más personas que trabajan en negro. Una de las opciones de la encuesta preguntaba si se realizaba



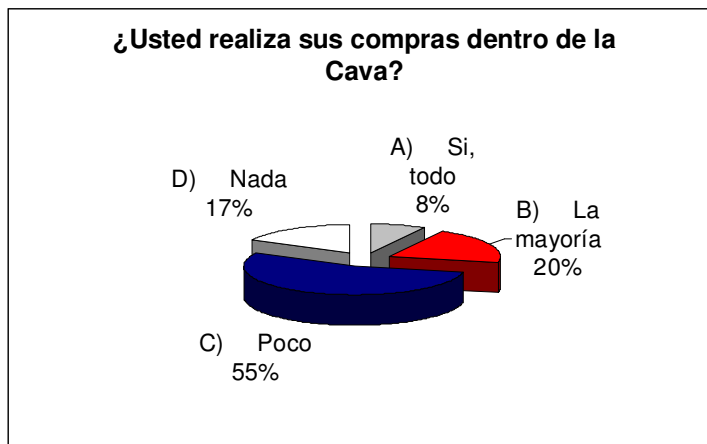
<sup>10</sup> Se llama así en Argentina al servicio de transporte en automóviles sin “taxímetro”; al contratar el servicio se acuerda el precio del viaje.

<sup>11</sup> Se denomina así a todo tipo de trabajos eventuales.

<sup>12</sup> A muchos no les gustaba hablar de sus fuentes de ingreso. Solamente después de insistir admitían que recibían subsidios.

alguna actividad ilícita tal como compra y venta armas, droga o robos, que nadie eligió, por supuesto.

Al preguntar sobre donde hacían las compras, solamente un 8% dijo hacerlo dentro de la Cava, el 20% dijo comprar allí la mayoría, el 55% compra poco y el 17% nada. La razón de ello es que comprar dentro de La Cava es más caro. El 83% contestó a esto afirmativamente. A pesar de que no se pagan impuestos, ni hay regulaciones, el costo del traslado y el tamaño hacen que no sean negocios competitivos. A pesar de eso, la gente sigue



comprando parte de sus compras por la cercanía y otros por la forma de pago. Un 41% dijo que le daban crédito "fiado". Una gran mayoría hace sus compras principales en los supermercados y complementa en los negocios locales, una conducta generalizada también en los barrios formales.

El estado ha asumido también un claro papel regulador. El establecimiento de un comercio requiere una habilitación, un permiso, y está además sujeto a un gran número de regulaciones. De hecho, Argentina es uno de los países donde esta actividad comercial está más regulada. Según el Índice "Haciendo negocios" elaborado por el Banco Mundial, Argentina ocupa la posición № 118 entre 183 países en el ranking general y en cuanto se refiere a abrir un comercio se encuentra en la posición 138<sup>13</sup>. En la Argentina hacen falta 15 procedimientos que demoran 27 días hábiles a un costo del 11% del ingreso per cápita.

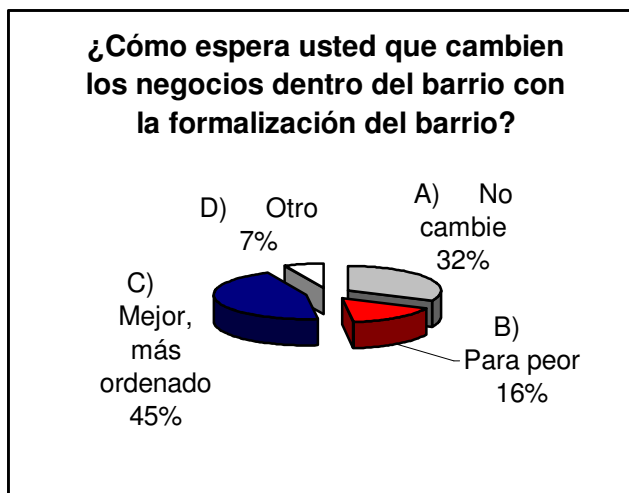
En este sentido, La Cava es un mercado mucho más abierto y desregulado. El 98% señaló que no hay ninguna organización para dar permisos, lidiar entre conflictos comerciales o proteger los negocios. Al preguntarles qué pasaba si alguien decidía abrir un kiosco al lado de otro, incrementando obviamente la competencia, todos respondieron que cada uno tiene el derecho de ganarse la vida. La gente está de acuerdo con que cada uno busque ganarse la vida trabajando, por más que le genere competencia. Aquí no hay privilegios, ni cuasi rentas ni proteccionismo.

---

<sup>13</sup> Banco Mundial, Doing Business Report:

<http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/?economyid=9>

Se preguntó entonces como pensaban que iban a cambiar los negocios en la Cava si se urbaniza el barrio. Existen sentimientos encontrados: por un lado el mejor acceso y ordenamiento de las calles va a facilitar los negocios. Sin embargo, algunas de las nuevas casas tienen menos espacio y al estar formalizado, va a ser más difícil mantener los comercios y negocios en negro. Formalizarlos tiene un costo y muchos de los dueños se preocupan de no tener la capacidad para

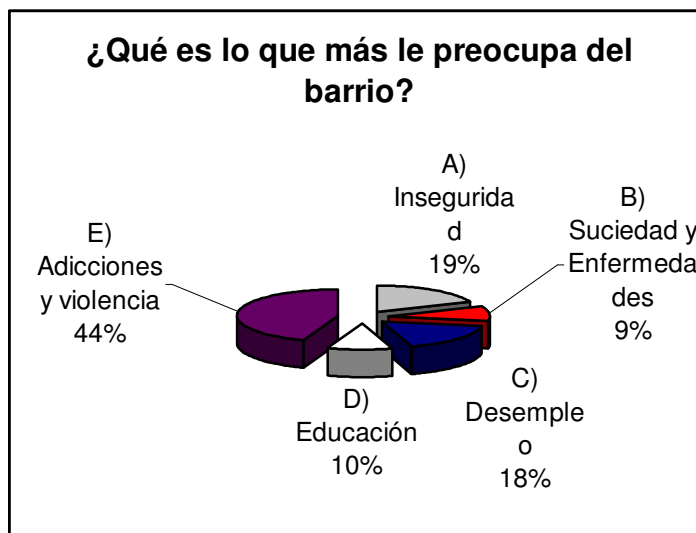


hacerlo. En la cuestión del pago de impuestos, el Informe Haciendo Negocios muestra a la Argentina en el puesto N° 142, tomando en cuenta tanto el nivel de las tasas como las complejidades burocráticas. En conjunto, no obstante, el 45% espera que mejore mientras que solamente un 16% ve mayores dificultades para los negocios, por lo que es probable que esperen seguir en la informalidad incluso cuando el barrio cambie. Si solo tenemos en cuenta la gente que dice trabajar en la Cava, ahí el 30% cree que será más difícil tener negocios, un 30% que no habrá cambios y un 34% ven mejoras.

Por supuesto que la informalidad, si bien tiene las ventajas de eludir esas pesadas cargas y regulaciones, presenta las dificultades conocidas para el cumplimiento de los contratos y el desaprovechamiento del capital existente (de Soto, 2000).

## Conclusiones

A efectos de evaluar en qué ámbito de los servicios que el estado normalmente presta sienten más su ausencia los habitantes de La Cava, se preguntó a los encuestados qué es lo que más les preocupa en el barrio. Un 44% dijo que era la violencia y las adicciones. Están preocupados por la cantidad de droga y la violencia que genera. Manifiestan que los jóvenes



pierden los códigos y que bajo la influencia de la droga son capaces de cualquier cosa. Ligado con esto, el 19% cree que la inseguridad es la mayor preocupación. Del resto, a un 18% le preocupa el desempleo, al 10% la falta de educación y el 9% cree que el mayor problema del barrio es la suciedad y las enfermedades consiguientes.

Si sumamos el rubro de adicciones y violencia con el de inseguridad tenemos un 63% de menciones. No obstante, la situación no parece haber llegado hasta el nivel observable en Río de Janeiro, donde ante la ausencia de seguridad oficial y el control de las bandas de narcotraficantes surgen las denominadas "milicias". Esto abre una serie de interrogantes a explorar en el futuro. ¿Se debe a que la actividad no es tan relevante? No pareciera dada la importancia que le dan quienes respondieron a la encuesta. ¿Será porque en este caso esas bandas no actúan como "poder" visible extendiendo su dominación a áreas ajenas a su propio tráfico? ¿Y si así fuera qué explica esto? ¿Ocurre lo mismo en otras "villas" del país?

En "Ilha do Governador", Río, los habitantes "viven en la práctica sometidos a la autoridad de un *gangster* y su ejército privado". Éste, "además de administrar el tráfico de drogas percibe 'comisiones' –dinero de protección- de organismos y empresas legales, como los autobuses públicos, la televisión por cable y el suministro de gas doméstico... Tiene una legión de hombres pertrechados con armas automáticas con las que impone su ley e imparte justicia inmediata... En Estado no se entromete en las favelas. Las narcobandas imponen su propia justicia, su ley, su orden y su sistema fiscal, todo por la fuerza de las armas" (Anderson 2009, p. 11).

Al margen de las incógnitas que genera la inexistencia de alguna solución voluntaria ante la ausencia del Estado en materia de seguridad, por cierto es que el barrio muestra un conjunto de soluciones ante distintos tipos de "ausencias". La ausencia de derechos de propiedad formales no impide la transferencia de la posesión de las viviendas, aunque no permite la existencia de crédito e incluso desalienta la inversión. La aceptación de derechos "informales" permite la solución negociada de externalidades negativas en la mayoría de los casos. Muchos "bienes públicos" son provistos en forma voluntaria, otros no. ¿A qué se debe esto? ¿A las valorizaciones de los mismos habitantes, a las de quienes los proveen desde afuera? El mercado informal permite realizar actividades en forma más sencilla que en la formalidad, ¿será obtener el cumplimiento de los contratos informales más costoso de lo que resulta afuera?

En definitiva, el "estado de naturaleza" no parece una completa jungla, no es la ausencia de normas, la anarquía, el caos. La gente vive así desde hace décadas. Al menos La Cava, parece estar más cerca de Locke que de Hobbes. Tampoco

es Suiza, por supuesto. Como era de esperar, al eludir una tajante clasificación entre anarquía y orden absoluto abre un enorme campo de análisis a explorar en el futuro.

- Anderson, Jon Lee (2009), *El dictador, los demonios y otras crónicas* (Barcelona: Anagrama); "Postales desde Río de Janeiro", reproducido por ADN Cultura, La Nación, 19/12/09.
- Axelrod, Robert, (1984), *The evolution of Cooperation*, (New York: Basic Books).
- Coase, Ronald H. (1960); "The Problem of Social Cost". *The Journal of Law and Economics*; 3 (October).
- Coase, Ronald H. (1974); "The Lighthouse in Economics". *The Journal of Law and Economics* 17 (October).
- De Soto, Hernando, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, (Basic Books).n
- Frey, Bruno S. (1997), "A Constitution for Knaves Crowds Out Civic Virtues", *Economic Journal* 107, July, 1043-53.
- Hardin, Garrett (1968); "The Tragedy of the Commons". *Science* 162. p. 1245
- Hobbes, Thomas, ((1642) 1994) *Leviatán*, (Barcelona: Altaya).
- Hume, David ((1739-40) 2003), *A Treatise of Human Nature*, (Project Gutenberg, EText Nr. 4705).
- Neuwirth, Robert (2006), *Shadow Cities: A billion squatters, a new urban world*, (New York, Routledge).
- Olson, Mancur, Jr. (1965), *The Logic of Collective Action* (Cambridge, MA: Harvard University Press).
- Samuelson, Paul A (1954); "The Pure Theory of Public Expenditure". *Review of Economics and Statistics* (November 1954) 36
- Taylor, Michael J. (1987), *The Possibility of Cooperation*, (Cambridge: Cambridge University Press).
- Van Notten, Michael (2005), *The Law of the Somalis: A Stable Foundation for Economic Development in the Horn of Africa*, (Red Sea Press, Inc).
- Venkatesh, Sudhir Alladi (2006), *Off the Books: The Underground Economy of the Urban Poor*, Cambridge, MA: Harvard University Press).