

Artículos seleccionados

"Lo político" en las Políticas: Intermediación, Agencia y Territorio. El caso del Proyecto de Obras Tempranas.

Yanina Kaplan^a

Fecha de recepción:	5 de agosto de 2025
Fecha de aceptación:	17 de octubre de 2025
Correspondencia a:	Yanina Kaplan
Correo electrónico:	kaplanyanina@gmail.com

a. Doctora en Antropología. Licenciada en Trabajo Social. Becaria Interna Doctoral de CONICET y Docente en la Carrera de Trabajo Social (FSOC-UBA).

Resumen:

Este artículo reflexiona sobre el rol de las organizaciones sociales como Unidades Ejecutoras de políticas y programas sociales. A partir de una investigación doctoral realizada junto a mujeres en la Villa 21-24, se analiza la implementación del Proyecto de Obras Tempranas por parte de una organización social. La metodología adoptada es cualitativa. El trabajo se basa en una etnografía situada, realizada entre los años 2020 y 2024, desde un lugar que articula militancia, trabajo social e investigación. Para este artículo, se retoman entrevistas en profundidad a dos vecinas y militantes que coordinaron el proyecto en el barrio.

En un contexto de achicamiento del Estado, de recorte de políticas sociales y de estigmatización del trabajo comunitario, el análisis muestra que las organizaciones sociales, como Unidades Ejecutoras, activan una dimensión política al articular agendas propias, adaptar los programas a las necesidades del territorio y activar redes comunitarias que amplían su alcance. Al mismo tiempo, esta tarea implica una sobrecarga de trabajo para quienes participan, que realizan un trabajo no registrado y sin estabilidad laboral.

Palabras clave: Proyecto Obras Tempranas - Organizaciones sociales - Política Social.

Summary

This article reflects on the role of social organizations as Implementing Units of social policies and programs. Based on doctoral research conducted alongside women in Villa 21-24, it analyzes the implementation of the "Proyecto Obras Tempranas" (Early Works Project) by a social organization. The methodology is qualitative, grounded in a situated ethnography carried out between 2020 and 2024, from a perspective that combines activism, social work, and academic research. For this article, we draw on in-depth interviews with two local women and activists who coordinated the project in the neighborhood.

In a context marked by state retrenchment, cuts to social policies, and the stigmatization of community work, the analysis shows that social organizations, acting as Implementing Units, activate a political dimension: articulating their own agendas, adapting programs to local needs, and mobilizing community networks that extend the program's reach. At the same time, this task entails an overload of work for those involved, who carry out unregistered labor without job security.

Key words: Early Works Project; Social Organizations; Social policy.

Introducción

La implementación de políticas sociales en Argentina ha sido, y sigue siendo, un terreno fértil para el debate, especialmente en lo que respecta al rol de las organizaciones sociales como "intermediarias". Esto se debe a que, más allá de ser instrumentos técnicos de asignación de recursos, estas políticas son, como señala Claudia Danani (2009), constructoras de sociabilidad, a la vez que buscan atenuar conflictos y revelan el modelo de sociedad que suponen.

En nuestro país, el papel de las organizaciones sociales en la ejecución de programas sociales ha sido largamente debatido. Desde mediados de los años noventa, y a partir del auge de los movimientos piqueteros y de desocupados, esta relación ha generado intensas controversias en la academia y la opinión pública. Estos debates, a menudo simplificados por el estigma del «puntero político» y de la clientelización de los «planes sociales»,

han ignorado la complejidad inherente a la interacción entre el Estado y las estructuras comunitarias. Si bien algunos análisis han señalado estrategias de cooptación o control por parte de los gobiernos en la asignación de recursos (Svampa y Pereyra, 2009), otros han destacado la institucionalización del conflicto y la revalorización de la participación popular (Pérez y Natalucci, 2010), donde las organizaciones y movimientos sociales buscan en el vínculo con el Estado, una herramienta de transformación social (Vázquez y Vommaro, 2012).

En este debate se inscribe el presente artículo. A partir de una investigación doctoral realizada entre los años 2020 y 2024 junto a mujeres de la Villa 21-24¹, identifiqué una política social particularmente valorada por ellas: el "Proyecto de Obras Tempranas" (POT). Este programa, ofrece un caso interesante para reflexionar sobre los conflictos y potencialidades de las organizaciones en su rol como unidades ejecutoras (UE) de políticas y programas sociales.

1. El presente artículo se desprende de la tesis de doctorado titulada "Prácticas de participación política de **mujeres villeras**: resistencias, negociaciones y afectividad. Un análisis socioantropológico y de los feminismos" (ICA-FFyL-UBA) dirigida por Marcela País Andrade y co-dirigida por María Inés Fernández Álvarez.

Como señala De Sena (2011), observar las políticas sociales nos permite indagar en el proceso que las produce y las estructuras de poder en las cuales se desarrollan y fundan. En otras palabras, dichas políticas echan luz sobre el modelo de sociedad que suponen y crean, evidenciando a qué grupos favorecen y en detrimento de quiénes se aplican. Este marco analítico cobra especial relevancia en el contexto actual. Recientemente, el gobierno nacional emprendió una intensa campaña contra las organizaciones sociales, acusándolas de utilizar los "planes sociales" de manera extorsiva para movilizar personas en marchas, y denunciando la existencia de comedores y cooperativas ficticias.

Estas acusaciones, aunque no han sido comprobadas, sirvieron para amedrentar referentes y militantes a través de imputaciones falsas y campañas de acoso en medios de comunicación y redes sociales. De esta manera, el gobierno nacional justificó la suspensión de políticas clave destinadas a los barrios populares, como el Fondo de Integración Socio Urbana (FISU), del cual dependía POT. Estas medidas no solo le quitaron a las organizaciones sociales la posibilidad de actuar como UE en diversas políticas, sino que también interrumpió procesos de mejoramiento territorial, trabajo comunitario y la distribución de alimentos a comedores y merenderos, agravando la situación social en todo el país. En este sentido, la interrupción del FISU y el ataque a las organizaciones no solo representan el desfinanciamiento de obras y programas, sino una redefinición del modelo de Estado y de sociedad, sobre la que debemos profundizar.

Partiendo de estas ideas fuerza, este artículo se organiza en tres apartados. En el primero, profundizo en la metodología implementada. En el segundo, desarrollo las características del POT y su forma de implementación en el caso relevado. En el tercero, analizo los conflictos y posibilidades que emergen cuando una organización social asume el rol de UE. Por último, presento una serie de reflexiones finales.

Consideraciones metodológicas y políticas

La investigación doctoral de la cual se desprende este artículo es de carácter socioantropológico (Achilli, 2005) e interseccional (Viveros Vigoya, 2016). Junto a estos enfoques, la etnografía constituyó la herramienta principal de producción de conocimiento (Guber, 2001). El trabajo de campo se llevó a cabo entre 2020 y

2024 en -y desde- una organización social presente en la Villa 21-24, en la cual desarrollé tareas de militancia desde finales del 2014. Concretamente, me (re)inserté en mi lugar de militancia en un espacio sociocomunitario destinado a mujeres de la Villa 21-24, para realizar trabajo de campo. Mi vínculo sostenido con el territorio, me permitió llevar a cabo diversas tareas: acompañé a mis interlocutoras en sus trabajos durante la pandemia, me desempeñé como trabajadora social en la "asesoría en derechos humanos" y dicté talleres y capacitaciones, entre otras; cruzando los límites tradicionales entre los proyectos de transferencia/investigación.

Esta posición me ubicó en un lugar particular, atravesado por múltiples pertenencias -militante, trabajadora social e investigadora- que interpelan los límites tradicionales entre militancia y academia. Por eso, este trabajo se adapta a la propuesta de las metodologías colaborativas (Fernández Álvarez y Carenzo, 2014; Trentini y Wolanski, 2018; Fernández Álvarez, Pacífico y Wolanski, 2022), las cuales buscan desdibujar las fronteras entre investigador y sujeto de estudio, promoviendo un conocimiento co-construido. Asimismo, la investigación se nutre de la propuesta de Donna Haraway (1995) de "conocimiento situado". Eso implicó reconocer tanto mi lugar de enunciación como el de mis interlocutoras en la producción del conocimiento, y asumir que todo saber es parcial, y construido en relación.

Asimismo, la producción de datos incluyó observaciones participantes, entrevistas en profundidad, así como el análisis de registros personales construidos a lo largo de los años como militante de la organización. Para el abordaje específico del POT, retomo en este artículo dos entrevistas realizadas a Samantha y Milagros, estudiantes de Trabajo Social en la UBA, vecinas de la Villa 21-24, militantes de una organización social y coordinadoras de dicho proyecto. Sus voces resultan centrales para comprender las implicancias de la política en su implementación cotidiana, en tanto encarnan una perspectiva situada sobre el trabajo comunitario y las mediaciones institucionales en el territorio. Además, el análisis se complementa con el uso de datos extraídos de páginas oficiales del gobierno nacional.

Con todo esto, este trabajo adopta una mirada relacional y procesual (Scott, 1987; Roseberry, 2002; Grimberg, 2009). En pocas palabras, no me propongo medir la efectividad o el impacto del POT, sino comprender cómo fue reapropiado, disputado y resignificado desde las UE. En este sentido, este artículo dialoga con una

parte de la literatura que interpreta la participación de las organizaciones sociales en la implementación de políticas como herramientas del Estado orientadas a contener la conflictividad. Sin embargo, se propone complejizar dicha lectura al centrarse en el papel activo de las personas que, en su lucha por una vida digna, desde las políticas sociales disputan sentidos y fortalecen procesos de organización colectiva.

En definitiva, esta investigación se construye desde un posicionamiento ético y político que asume la producción de conocimiento como parte de un proceso colectivo. Investigar desde un lugar situado y atravesado por múltiples pertenencias posibilita construir miradas críticas que reflexionen sobre la participación territorial en la implementación de políticas o programas sociales. Al mismo tiempo, permite devolver centralidad a las voces de quienes, día a día y en condiciones profundamente desiguales, las sostienen y transforman.

De la teoría a la práctica: la implementación del POT en la Villa 21-24

Durante el año 2023, en el marco de mi trabajo de campo en la Villa 21-24, observé que una política pública fue especialmente valorada por muchas de las mujeres con las que conversé: el Programa "Proyecto de Obras Tempranas" (POT). Esta iniciativa, no solo respondía a demandas históricas de las personas que viven allí, vinculadas a mejorar la infraestructura barrial; sino que, en su modo de implementación, operaba a través de UE, es decir, organizaciones sociales (y en algunos casos gobiernos provinciales o municipales)² que se encargaban de presentar, gestionar y ejecutar los proyectos de obra. Este entramado institucional permite situar al POT no solo como una política orientada a realizar mejoras materiales en los barrios populares, sino también como un

dispositivo estatal que involucra formas específicas de gestión, financiamiento y ejecución, en donde la participación de las organizaciones sociales (y de los vecinos y vecinas que forman parte de ellas) cumplen un rol fundamental. Para reflexionar al respecto, primero es necesario reconstruir el marco institucional y normativo en el que se inscribe el POT, así como los actores que lo impulsaron.

Como se mencionó en la introducción, el POT dependía del FISU, el cual había sido creado por la Ley N° 27.453 de Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana. Sancionada con amplio consenso en el año 2018, durante el gobierno de Mauricio Macri, su objetivo principal era financiar programas de integración socio urbana en los barrios populares inscriptos en el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP)³. La ley fue reglamentada un año más tarde, mediante el Decreto 819/2019, que designó a la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) como autoridad de aplicación. Desde entonces, el FISU quedó bajo la órbita del SISU, que durante gran parte de su funcionamiento formó parte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Entre los años 2020 y 2023, la SISU fue dirigida por Fernanda Miño, dirigente social y vecina de un barrio popular del conurbano bonaerense.

El POT se constituyó como una de las principales herramientas de intervención territorial desarrolladas por la SISU en este período. Financiado por el FISU, y complementado con aportes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Tesoro Nacional (Apaolaza, Vergara, Faidurri y Rodríguez, 2024), se proponía "el financiamiento de obras específicas que responden a un modelo social, productivo y urbano. Se busca mejorar la accesibilidad y conectividad, la construcción de infraestructura o equipamiento y el acceso a los servicios básicos"⁴.

2. A nivel nacional, aproximadamente el 55% de los proyectos del POT fueron ejecutados por organizaciones sociales -bajo las figuras de asociaciones civiles, cooperativas de trabajo y/o mutuales-, el 31% por gobiernos municipales, el 8% por gobiernos provinciales, el 5% por cooperativas de servicios, y un 1% sin datos definidos. El financiamiento de estas intervenciones provino mayoritariamente del Fondo de Integración Socio Urbana (FISU), que aportó el 96% de los recursos; el 3,5% provino del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el 0,5% de Fondos Federales (Apaolaza, Vergara, Faidurri y Rodríguez, 2024).

3. El ReNaBaP fue creado mediante el Decreto N° 358/2017. Surgió del trabajo conjunto entre el gobierno nacional y diversas organizaciones y movimientos sociales (como la CTEP, CCC, Barrios de Pie), ONGs (como TECHO) y Cáritas. Su objetivo fue construir una herramienta que permita identificar, registrar y sistematizar información sobre las villas y asentamientos precarios del país para diseñar e implementar políticas públicas de integración socio-urbana, garantizando el acceso a servicios básicos, la mejora de infraestructura y la regularización dominial. Las familias inscriptas en el ReNaBaP acceden a un Certificado de Vivienda Familiar que acredita su domicilio y facilita el acceso a derechos y trámites.

4. <https://www.argentina.gob.ar/programas-lineas-de-trabajo-y-presentacion-de-proyectos/proyectos-de-obras-tempranas-pot#:~:text=Comprende%20el%20financiamiento%20de%20obras,acceso%20a%20los%20servicios%20b%C3%A1sicos>.

En barrios como la Villa 21-24, el POT ofrecía la posibilidad de concretar transformaciones urgentes y largamente postergadas, que habitantes, organizaciones y movimientos sociales venían demandando desde muchos años antes (Kaplan, 2025). Con una extensión aproximada de 0,66 km², ubicada en el barrio de Barracas, al sur de la CABA, la Villa 21-24 evidencia una infraestructura altamente deficitaria: el tendido eléctrico informal llevó a declarar la situación de "riesgo eléctrico" en el año 2012⁵, con consecuencias fatales como incendios frecuentes y electrocuciones⁶. La red cloacal y de agua son insuficientes provocando que sectores enteros se encuentren sin agua corriente⁷. La provisión de gas depende de garrafas que tienen un alto costo para las familias y los problemas de salud asociados a la contaminación del Riachuelo -especialmente plomo en sangre- persisten a pesar del fallo Beatriz Mendoza⁸.

Es en este territorio precarizado (Kaplan, 2024; 2025), que la organización desde la cual realicé el trabajo de campo impulsó un proyecto para mejorar la red eléctrica, ante la situación crítica que atraviesa el barrio. El proyecto fue coordinado por Milagros y Samantha, dos jóvenes militantes del área de "hábitat y vivienda" de una organización social que crecieron en el barrio. Su pertenencia territorial, su militancia, y su formación como estudiantes de trabajo social se articularon de manera significativa en la implementación del proyecto.

Como me contaron, inicialmente las organizaciones debían presentar un proyecto que cumpliera con una serie de requisitos burocráticos y técnicos -presupuesto, personal capacitado, relevamiento de hogares, entre otros-, solicitar el financiamiento y, una vez otorgado, realizar la correspondiente rendición de cuentas:

El desarrollo del trabajo era a través de unidades ejecutoras, la SISU daba el presupuesto y tenía que existir una unidad ejecutora que en este caso era la organización, que trabajara en el territorio, que lo conociera y que tuviera contacto con vecinos y vecinas y que también hubiera referencias de esa Unidad Ejecutora en el barrio (Samantha, marzo de 2024).

En una primera instancia *"se hace el relevamiento por una aplicación de ReNaBAP y después hay como una parte burocrática de legajos, de presentar papeles, de firmas"* (Milagros, junio del 2023). En esa etapa ellas relevaron un total de 200 viviendas *"en un barrio como la 21, con riesgo eléctrico, no era ni una manzana, las manzanas tienen más que 200 casas... había que definir las casas para cargarlas en la aplicación"* (Samantha, marzo del 2024). Es decir que *"se fue corriendo la bola y se acercaban familiares de ellas y de pibis que forman parte de los espacios comunitarios de la organización"* (Milagros, junio del 2023).

Se trató de un trabajo que hicieron sin cobrar ningún salario y con la incertidumbre de saber si el proyecto se iba a financiar o no *"Es un trabajo previo a que arranque la obra que arranca como tres meses después de iniciar el relevamiento por la aplicación"*. En ese entonces, Milagros estaba trabajando como administrativa en un sanatorio, era un trabajo no registrado y decidió dejarlo *"pensé en que iba a estar laburando en el barrio y me iba a dar experiencia y me fui"* (junio del 2023).

Además de sus roles como coordinadoras, el programa POT proponía en su diseño la generación de puestos de trabajo para personas que habitaran el barrio donde se realizaran las obras, y establecía que los equipos debían estar conformados en partes iguales por mujeres y va-

5. En 2012 la justicia porteña ordenó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a eliminar la situación de riesgo eléctrico en la Villa 21-24. En 2019 la justicia intimó al jefe de gobierno porteño con multas diarias de hasta \$10.000, pero esto no fue suficiente, en la actualidad el riesgo eléctrico continúa siendo una de las problemáticas más importantes del barrio.

6. El 6 de abril de 2018, Gilda Olmedo Cañetes (45 años), vecina y referente de un movimiento social en la Villa 21-24, falleció electrocutada en su casa mientras sacaba agua de un pasillo inundado donde había un cable suelto. Su muerte fue denunciada por vecinos y organizaciones sociales.

7. Gracias a la lucha vecinal, en 2022 se concretó el inicio de obras de conexión de agua potable y cloacas en la Villa 21-24. En un trabajo conjunto entre el gobierno nacional y de la CABA, AySA (que no trabaja en las villas) inició obras importantes que otorgaban agua corriente en sectores que históricamente no habían tenido. En diciembre del año 2023, luego de que asuma el gobierno de Javier Milei, las mismas se suspendieron.

8. En 2008, a partir del Fallo Beatriz Mendoza, una resolución de la Corte Suprema de Justicia exigió al Gobierno sanear el Riachuelo, y la relocalización de las familias que viven en sus orillas. Sólo un porcentaje muy reducido de viviendas ha sido terminado. En el barrio se ha conformado un cuerpo de delegadas y delegados para exigir los avances de las obras y las condiciones para su relocalización, siendo una de las mayores demandas que la nueva ubicación de las familias sea en terrenos disponibles en las inmediaciones del barrio. Más información disponible en: <https://revistampd.mpdefensa.gob.ar/node/319>

rones. Para cumplir con este requisito, articularon con el Centro de Formación Profesional del barrio y realizaron entrevistas a personas que habían cursado allí la formación en "electricistas domiciliarios". Finalmente, la cuadrilla de electricistas quedó integrada exclusivamente por varones, en su mayoría jóvenes de entre 18 y 25 años, junto con algunos mayores de entre 50 y 60 años. También formaban parte del POT una arquitecta y un capataz -este último electricista matriculado-, quienes no residían en el barrio.

Recién cuando el proyecto fue aprobado y financiado, ambas jóvenes empezaron a percibir un sueldo como coordinadoras del mismo. Ni ellas, ni el resto de las personas que trabajaron en el POT estaban en relación de dependencia, sino que debían facturar como trabajadores independientes y pagarse el monotributo.

El primero de los desafíos a los que se enfrentaron, fue el de decidir en qué casas iniciar la obra. Comenzaron con las casas de las vecinas con quienes compartían otras instancias dentro de la organización social *"fueron las primeras a las que fuimos a hacer la instalación eléctrica... porque ya teníamos el contacto y pensamos que si pasa algo (...) El miedo era que entren los pibes a las casas de las vecinas.. por suerte estuvo todo bien"* (Milagros, junio del 2023). Aunque no todo dependía de ellas, para los vecinos, cualquier problema, demora o incumplimiento en las obras, recaía directamente sobre ellas y la organización.

La ejecución de las obras estaba pensada para durar ocho meses, con la posibilidad de una prórroga de cuatro. Finalmente, el proyecto se extendió un año, desde septiembre de 2022 hasta octubre de 2023. A medida que el trabajo avanzaba, las transformaciones eran visibles: *"La gente veía a los electricistas entrando a las casas, cómo quedaban después, y se acercaban a preguntar si se podían sumar"*, recordó Samantha. Frente a la creciente demanda, abrieron una lista de espera. También articularon con el equipo técnico de la SISU, *"tuvimos que plantearles la realidad del barrio: que las casas no se iban a quedar estáticas y que creíamos que no íbamos a llegar a 200 en 8 meses. Esa fue una buena decisión que tenía que ver con conocer el barrio"*.

Finalmente, acordaron sobre la necesidad de modificar la lista inicial de viviendas, sabiendo que muchas familias podrían desistir, sumarse más tarde o quedar desplazadas por nuevas urgencias. La respuesta fue positiva: *"Nos dijeron que sí, que vayamos cambiando mientras se cumplan los cupos"*, relató Samantha, dejando entrever

que existía un diálogo de interlocución receptiva con la SISU, donde las propuestas y necesidades planteadas desde la organización eran consideradas y, en algunos casos, incorporadas a la implementación de la política. Finalmente, de las 200 casas relevadas, se ejecutaron obras en 125.

El relato de Samantha y Milagros comienza a dar pistas acerca de una dimensión clave que retomaré en el próximo apartado: la importancia de que sean personas que conocen el barrio -que viven allí, que transitan cotidianamente sus problemas, que sostienen vínculos con sus habitantes- quienes participen de la implementación de programas, como el caso del POT:

Fue súper simple para nosotras, por ejemplo, a mí la gente ya me conocía, porque yo venía de coordinar otro espacio, estaba en el barrio, participaba de las asambleas, todo. Entonces ya es distinto el vínculo que se genera con los vecinos y vecinas cuando ya tienen la referencia tanto de la persona como de la organización. Además, vos ya lo sabés, la gente confía en una organización que ya viene haciendo laburo hace tantos años en la 21 (Samantha, marzo del 2024).

Su conocimiento no solo fue decisivo a la hora de definir prioridades, adaptar el proyecto a las dinámicas del territorio y generar confianza, sino también para disputar con la SISU ciertas condiciones del programa. No obstante, esto que resultó una potencia, también marcó límites y cuestionamientos.

El POT desde la Unidad Ejecutora: Desafíos, Agencia y Transformaciones Territoriales

"Nunca había visto una política pública en el barrio que sea así de transformadora. En un montón de casas vimos que estaban todos los cables colgando y pelados y nos han contado vecinas que sufrieron accidentes por esa razón", me dijo Milagros. Luego agregó: *"que realmente se noten los cambios en una vivienda en relación a los servicios y a la disminución del riesgo, es muy importante"*. Estas palabras que fueron recurrentes durante mi trabajo de campo, dan cuenta de la importancia que tuvo la implementación del POT, como respuesta a una demanda histórica del barrio: su urbanización. Sin embargo, lejos de tratarse de un simple proyecto técnico de mejora habitacional, el POT activó dimensiones políticas que dejan reflexiones significativas.

Tanto Milagros como Samantha recuerdan que la implementación del POT implicó un desafío enorme para ellas y la organización, dado que no solo debieron encargarse de presentar el proyecto y realizar tareas administrativas y logísticas vinculadas a su ejecución, sino que debieron mediar entre los requerimientos burocráticos del Estado y la complejidad del territorio, activando saberes técnicos situados y vínculos previos.

En este sentido, para ellas fue clave que fueran vecinas de la organización quienes coordinaran y ejecutaran las obras. Esta cercanía fue un factor determinante para la eficacia del proyecto, ya que habilitó relaciones de confianza y legitimidad en un territorio atravesado por múltiples tensiones. No obstante, durante los doce meses que duraron las obras, *"surgieron un montón de cuestiones, que tienen que ver con un recurso que es muy necesario por las condiciones estructurales que tiene el barrio, y la contraparte que eran la cantidad de cupos que había"* (Samantha, junio del 2024).

Uno de los primeros desafíos tuvo que ver con la representación espacial del barrio:

La SISU, para la ejecución del proyecto, te planteaba un mapa donde vos tenías que poner la ubicación de cada casa, pero no era un mapa donde estaba el número de manzanas y de casas que se conoce en el barrio. Por ejemplo, mi casa no estaba (Samantha, junio del 2024)

Esto implicó más trabajo dado que las obligó a realizar un "paralelismo" para poder geolocalizar las casas:

Tuvimos que hacer el paralelismo de la ubicación de cada casa en el mapa del ReNaBaP. Además tenías que tener el recurso tecnológico. Era un desfasaje entre la realidad del barrio y el registro que se tiene desde el Estado.

A estos desafíos técnicos se sumaron los conflictos políticos y sociales en el territorio, como por ejemplo, cuando hombres de la *"barra brava de Barracas Central"* intentaron *"marcar la cancha"* (Samantha, marzo de 2024):

Estábamos trabajando en la casa de dos vecinas haciendo la bajada de luz, y se acercaron unos pibes de la barra de Barracas. Empezaron a discutir si el cable era de luz o de wifi, porque hay conflictos entre las empresas de wifi en el barrio, que a veces cortan los cables de la competencia, lo que perjudica a los vecinos. De repente, aparecen 15 personas más,

incluyendo dos "jefes", que me confrontan porque, según ellos, un funcionario de la ciudad les debía una obra y no nos iban a dejar avanzar. Me quedé tratando de explicarles, yo sola, rodeada por unos 20 varones (Samantha, junio de 2024).

Las tensiones también se manifestaron entre organizaciones del barrio. Algunas les reclamaban haberse "cortado solas" con la presentación del proyecto, dado que desde hace años venían llevando a cabo una "mesa de trabajo" en la que participan personas de distintos espacios, organizaciones sociales y funcionarios del gobierno, articulando acciones en torno a la problemática del riesgo eléctrico. Sin embargo, ellas explicaban que cualquier organización podía presentar su propuesta.

Ante estos episodios, decidieron implementar un "acompañamiento territorial", rol que cumplió *"una vecina que tenía vínculo con muchos actores del barrio"* (Milagros, junio de 2023), adaptando el presupuesto y las estrategias que consideraban necesarias para garantizar las obras: *"Era literalmente acercarnos, explicar de qué era la obra que estábamos haciendo, aclarar que éramos vecinas y vecinos haciéndola"* (Samantha, junio del 2024), volviendo a poner en primer lugar la participación vecinal en y desde las organizaciones que vienen trabajando en el territorio.

Para Shore (2010), las políticas públicas no pueden entenderse únicamente como decisiones impuestas "de arriba hacia abajo", sino que deben ser analizadas como procesos atravesados por conflictos, disputas y negociaciones. En este sentido, coincidiendo con Oszlak (2007), la formulación de políticas se produce en una arena política donde distintos actores demandan recursos y promueven determinadas soluciones a los problemas que consideran prioritarios para la sociedad. En esta línea, los relatos de Milagros y Samantha -desde el trabajo de relevamiento inicial y la conformación de los equipos, hasta la atención cotidiana a conflictos y demandas del territorio- permiten identificar dos cuestiones clave. En primer lugar, evidencia la carga de trabajo que implica para las organizaciones asumir el rol de UE de políticas sociales, un trabajo que muchas veces excede los objetivos formales de los programas. En segundo lugar, muestran que estas organizaciones no se limitan a ejecutar lineamientos estatales, sino que despliegan una capacidad de agencia que les permite incidir activamente en las formas de implementación y resignificar los sentidos de esas políticas desde el conocimiento del territorio, como lo ejemplifica la incorporación del rol de "acompañante territorial".

A pesar de estas dificultades, las obras se sostuvieron. La experiencia tuvo un significado más allá de lo material:

La mayoría de quienes estaban en las casas eran las mujeres (...) Ahora siento que tengo más vínculo y eso me re gusta. Lo re hablamos con Sami también después del proyecto y antes del proyecto... un poco era un objetivo también me parece... acercarnos más a las vecinas del barrio y formar un vínculo (...) también entramos a las casas de un montón de vecinas y surgieron un montón de charlas... y de cuestiones que nos fueron contando y que necesitaban (Milagros, junio de 2023).

A partir de esa cercanía, ambas coordinadoras del proyecto mencionaron las cuestiones de género como problemas significativos en dos sentidos diferentes: en primer lugar, porque en varias ocasiones fueron testigas de situaciones de violencia en las casas en las que estaban trabajando; en segundo lugar, porque, en el trabajo con los electricistas, observaron que ellos *"son muy varones"* (Mili, junio del 2023) y muchas veces hacían comentarios sobre las mujeres. Frente a lo primero, las coordinadoras aprovecharon esos diálogos con las vecinas para difundir un dispositivo de acompañamiento a mujeres en situación de violencia que sostiene la organización, invitándolas a acercarse. También difundieron otras políticas sociales disponibles en el territorio, convirtiendo la obra en un espacio de escucha e intercambio. Respecto de lo segundo, si bien llegaron a pensar en la posibilidad de realizar un taller de género con los trabajadores varones, finalmente no lograron concretarlo por los tiempos y la demanda de las obras.

Así, el vínculo entre trabajadoras y destinatarias habilitó no sólo la ejecución efectiva del proyecto, sino también la posibilidad de construir vínculos afectivos, tejer redes de acompañamiento y visibilizar estrategias de atención a ciertas problemáticas largamente silenciadas. En otras palabras, lejos de ser receptoras pasivas de decisiones diseñadas "desde arriba", las organizaciones sociales, a partir del trabajo sostenido en el territorio, (re)crean espacios de mediación, disputa y negociación con el Estado que, como señalan otras investigaciones, reconfiguran y promueven reorientaciones en las políticas públicas, incluso en escenarios adversos marcados por el

deterioro de las condiciones de vida (Manzano, 2016; Fernández Álvarez, 2017, 2019; Pacífico 2023).

En este sentido, el trabajo de la organización en su rol de UE, desbordó el objetivo inicial de disminución del riesgo eléctrico y, a partir del conocimiento sobre el territorio, amplió creativamente su alcance al funcionar como herramienta de escucha, sensibilización, difusión de recursos y articulación de saberes situados, que permitieron fortalecer las redes de trabajo comunitario ya existentes (Kaplan, 2024; 2025).

El proyecto finalizó en septiembre de 2023. Si bien ya habían presentado otra propuesta para continuar con las obras -y la expectativa era que fuera aprobada-, el nuevo financiamiento no salió, y todas las personas involucradas se quedaron sin trabajo de un mes para el otro. En ese contexto, evaluaron conformar una cooperativa, e incluso realizaron algunas capacitaciones con integrantes de la organización social que ya participan en cooperativas de trabajo, pero finalmente la iniciativa no se concretó.

Reflexiones finales

Entre los años 2020 y 2023, el POT se constituyó como una de las líneas de intervención más relevantes de la SISU, llegando a ejecutar 1297 obras de integración en más de 5.000 barrios populares en todo el país⁹. Estas obras mejoraron la vida de más de 335 mil familias y representaron un esfuerzo inédito del Estado por responder a una demanda histórica de vecinos y organizaciones sociales, respecto del mejoramiento de la infraestructura en los barrios populares. Desde sus inicios, la decisión política de poner al frente de la SISU a una persona que vive en un barrio popular, con trayectoria en trabajo comunitario, fue, en sí misma, una forma de darle un lugar relevante a la participación de los sectores populares y a las organizaciones en la política social. Orientación que se vio truncada con el cambio de gobierno del año 2023 y la posterior eliminación del FISU.

No obstante, esta experiencia nos deja reflexiones interesantes para pensar hacia adelante. En primer lugar, la forma en que las organizaciones sociales operaron como UE: el Estado delegó en ellas el relevamiento de las casas, la elección del tipo de obra y la presentación

9. Más información en: <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/sisu>

de los proyectos, que era un trabajo en sí mismo y no tenía financiamiento alguno. Como contrapartida, las condiciones laborales de quienes participaron fueron precarias -sin relación de dependencia, con exigencia de monotributo y sin estabilidad-, lo que muestra un patrón más amplio de informalización del trabajo, incluso en el marco de políticas públicas orientadas a garantizar derechos.

En el caso desarrollado, la organización social en calidad de UE, llevó adelante un trabajo que no se limitó a traducir tecnicismos administrativos, sino que implicó activar saberes situados, vínculos previos y redes pre-existentes que solo podían ser movilizados por quienes habitan cotidianamente el territorio. Samantha y Milagros, en su doble rol de militantes y vecinas, destacaron que el proyecto fue posible gracias a la confianza previa, y al conocimiento que tienen sobre el barrio. Esa cercanía no sólo facilitó el ingreso a los hogares, sino que también habilitó espacios de escucha, sensibilización y acompañamiento en torno a otros problemas, como el caso de las situaciones de violencia de género.

En este sentido, en la experiencia relevada, el POT operó como algo más que un programa de infraestructura: fue también una herramienta de intervención social, de articulación de saberes y de fortalecimiento de las tramas comunitarias. La creación de la figura del "acompañamiento territorial" es un ejemplo de cómo la organización puede expandir creativamente los marcos burocráticos para adecuarlos a las necesidades reales del barrio, activando una dimensión política. Esa expansión también tuvo una dimensión formativa: para Samantha y Milagros, el rol de coordinación les permitió implementar herramientas de su formación académica, pero enriquecidas a partir de su experiencia como habitantes y militantes del territorio.

Por último, la mirada etnográfica permite pensar el rol de las organizaciones sociales más allá de la idea limitada de "intermediación". En la opinión pública, esta categoría suele asociarse a prácticas clientelares o de distribución discrecional de recursos. Sin embargo, como muestra el trabajo de campo, en el POT la organización social no solo ejecutó un proyecto financiado por el Estado, sino que lo adaptó y reinventó desde el conocimiento acumulado en el territorio.

Esa capacidad de agencia revela una dimensión política central: para las organizaciones sociales, el Estado no es una estructura cerrada ni ajena, sino un campo de disputa donde inscriben sus agendas, reclamos y prácticas comunitarias. Muchas veces, esas agendas logran materializarse en leyes, programas o políticas que las incluyen como protagonistas. Su participación no es neutral, ni meramente técnica: está atravesada por posicionamientos políticos que entran en tensión, pero también en diálogo, con los marcos estatales. Sin embargo, esta politicidad no siempre es reconocida como una potencia: suele leerse como un problema, deslegitimando la experiencia acumulada y la capacidad de incidir en lo público.

Pero además, esa participación suele implicar una sobrecarga de trabajo que suele ignorarse: las organizaciones, en calidad de UE, no solo asumen la ejecución técnica de los programas -elaboración del proyecto, contratación de personal, rendición administrativa-, sino también múltiples tareas no previstas: la resolución de conflictos territoriales, el acompañamiento de situaciones complejas y el "poner el cuerpo" y dar respuestas ante las demoras y obstáculos burocráticos. En este sentido, la experiencia del POT muestra (una vez más) que las políticas públicas no son dispositivos neutros ni unidireccionales. Se configuran en la interacción -a veces creativa, otras veces tensa- entre quienes las diseñan y sus destinatarios.

Bibliografía

- Achilli, E. (2005). Investigar en antropología social. Los desafíos de transmitir un oficio. Laborde Editor.
- Apaolaza, R., Vergara, A., Faidurri, L., y Rodríguez, M. C. (2024). Análisis de los efectos socioterritoriales de dos políticas de intervención urbanística reciente en barrios populares RMBA: el programa "Mi Pieza" y los "Proyectos de Obras Tempranas". En M. C. Rodríguez (Ed.), *Territorio y habitar en la pospandemia: transformaciones recientes de la Región Metropolitana de Buenos Aires* (pp. 373-395). IIGG y CLACSO.
- Danani, C. (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En M. Chiara y M. Di Virgilio (Eds.), *Política Social: conceptos y herramientas*. UNGS.
- De Sena, A. (2014). Las mujeres ¿protagonistas de los programas sociales? Breves aportes a la discusión sobre la feminización de las políticas sociales. En *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales* (pp. 99-126). ES Editora.
- Fernández Álvarez, M. I. (2017). *La política afectada. Experiencia, trabajo y vida cotidiana en Brukman recuperada*. Prohistoria.
- Fernández Álvarez, M. I. (2019). Territorios móviles, políticas sociales y prácticas de organización de trabajadores de la economía popular. *Ciudadanía*, (4).
- Fernández Álvarez, M. I., y Carenzo, S. (2014). Del "otro" como sujeto de investigación al "otro" como productor de conocimiento: (re)pensando la práctica de investigación etnográfica con organizaciones sociales. *Encuentro de Saberes. Luchas populares, resistencias y educación*, (4), 27-36.
- Fernández Álvarez, M. I.; Pacífico, F.; Wolanski, S. (2022). ¿A qué llamamos colaborar? La producción de conocimiento con organizaciones de trabajadores y trabajadoras. En Katzer, L y Manzanelli, M. (Eds.) *Etnografías colaborativas y comprometidas contemporáneas*.
- Grimberg, M. (2009). Poder, políticas y vida cotidiana: un estudio antropológico sobre protesta y resistencia social en el área metropolitana de Buenos Aires. *Revista de Sociología e Política*, 17(32), 83-94.
- Guber, R. (2001). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Norma.
- Haraway, D. (1995). *Ciencia, cyborgs y mujeres: la reinención de la naturaleza*. Ediciones Cátedra.
- Kaplan, Y. (2024). Prácticas de participación política de las vecinas de la Villa 21-24: otras formas de resistencia cotidiana en y desde la precariedad. *RIHUMSO*, 13(25), 93-113. https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2250-81392024000100093&lng=es&nrn=iso&tlng=es
- Kaplan, Y. (2025). Construir y habitar el barrio. Prácticas cotidianas y politización de la vida entre mujeres de la Villa 21-24. *Runa*, 46(2), 213-231. <http://revistascientificas.flouba.ar/index.php/runa/article/view/16992/14869>
- Manzano, V. (2016). Topografías variables del poder: las relaciones entre los movimientos sociales y el Estado argentino en dos tiempos. *Amnis*, (15), s/p. <https://journals.openedition.org/amnis/2762>
- Oszlak, O. (2007). Algunas tendencias en el análisis de políticas públicas. En M. I. Bertolotto y M. E. Lastra (Eds.), *Políticas públicas en la Argentina actual* (pp. 13-26). Carrera de Trabajo Social; EC.
- Pacífico, F. D. (2023). *Polítizar la casa. Mujeres de los sectores populares, procesos de organización colectiva y programas estatales en el Gran Buenos Aires*. Prometeo.
- Pérez, G. J., y Natalucci, A. (2010). La matriz movimientista de acción colectiva en argentina: la experiencia del espacio militante kirchnerista. *Revista América Latina Hoy*, (54), 97-112.
- Roseberry, W. (2002). Hegemonía y lenguaje contencioso. En G. Joseph y D. Nugent (Comps.), *Aspectos cotidianos de la formación del Estado* (pp. 213-226). Ediciones Era.
- Scott, J. (2000). *Los dominados y el arte de la resistencia. Discursos ocultos*. Era Ediciones.
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas. *Antípoda*, (10), 21-49.
- Svampa, M., y Pereyra, S. (2009). *Entre la ruta y el barrio: La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Biblos.
- Trentini, M. F., y Wolanski, S. I. (2018). Repensar el compromiso para el quehacer etnográfico: incomodidades y potencialidades de la producción de conocimiento con organizaciones sociales. *Revista Colombiana de Antropología*, 54(1), 151-173.
- Vázquez, M., y Vommaro, P. (2012). La fuerza de los jóvenes: aproximaciones a la militancia kirchnerista desde La Cámpora. En G. Pérez y N. Natalucci (Comps.), *Vamos las bandas: Organización y militancia kirchnerista* (pp. 149-174). Nueva Trilce.
- Viveros Vigoya, M. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación, *Debate feminista*, N.º 52, pp. 1-17 <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0188947816300603>

Páginas consultadas

- Argentina.gob.ar. (s.f.). *Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU)*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/sisu>
- Boletín Oficial de la República Argentina: <https://www.boletinoficial.gob.ar/>