

LAS TRAMAS DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA

Reflexiones desde el universo
asociativo argentino



PAULA CECILIA ROSA
MARÍA DE LA PAZ TOSCANI
CYNTHIA FERRARI MANGO
(COMPILADORAS)

TESEOPRESS 



Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales -
Sede Argentina.
Área Estado y
Políticas Públicas.

LAS TRAMAS DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA

LAS TRAMAS DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA

Reflexiones desde el universo
asociativo argentino

Paula Cecilia Rosa
María de la Paz Toscani
Cynthia Ferrari Mango
(compiladoras)



Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales,
Sede Argentina.

Área Estado y
Políticas Públicas.

Las tramas de la sociedad civil organizada: reflexiones desde el universo sociativo argentino / Paula Rosa... [et al.]; Compilación de Paula Cecilia Rosa; María de la Paz Toscani; Cynthia Ferrari Mango. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Flacso Argentina, 2026.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-8263-74-8

1. Sociedad Civil. 2. Asociativismo. 3. Políticas Públicas. I. Rosa, Paula II. Rosa, Paula Cecilia , comp. III. Toscani, María de la Paz, comp. IV. Ferrari Mango, Cynthia, comp.

CDD 300

DOI: 10.55778/ts878263748

Imagen de tapa: Elena Kravets en Pexels

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva de la/s autora/s y autor/es.



EBOOK



TeseoPress Design (www.teseopress.com)

ExLibrisTeseoPress 267084. Sólo para uso personal
teseopress.com

Índice

Prólogo	9
<i>Pablo Marsal Baraldi</i>	
Presentación.....	17
<i>Paula Rosa, María de la Paz Toscani y Cynthia Ferrari Mango</i>	
1. La sociedad civil argentina en tiempos de polícrisis. Características y modalidades de intervención	23
<i>Adriana Rofman, Paula Rosa y Agustina Gradin</i>	
2. Lo inmensurable y lo mensurable de la Sociedad Civil en Argentina.....	59
<i>Mario M. Roitter</i>	
3. Sistemas de información, trabajo y políticas para la economía popular en Argentina. Un análisis del Registro Nacional de Trabajadores/as de la Economía Popular	97
<i>Ligia Altaleff y Malena Victoria Hopp</i>	
4. Entre la fe y el Estado. El papel de Cáritas en las políticas para barrios populares (2016-2017)	133
<i>Claudia Gabriela Reta y Carla Fainstein</i>	
5. Entre lo artesanal y lo formal. La articulación social en la implementación del programa Red Comunitaria de Apoyo Escolar en CABA	169
<i>Serena Aylén Santos</i>	
6. Cuidados comunitarios en contextos de violencia urbana. Abordaje de la violencia de género en dos barrios de Rosario (2023-2024).....	201
<i>Daniela Rey Pereyra</i>	

7. Primera infancia. Mapeo de las instituciones de Crianza, Enseñanza y Cuidado en el Municipio de Tres de Febrero.....	229
<i>Jimena Bondaruk</i>	
8. Mapa de Infancias Respetadas. Herramientas para fortalecer el sistema de protección y promoción de derechos en Avellaneda.....	259
<i>Florencia Cessario, Martina Garcia, Cecilia Coppolecchia, Agustina Abelleira y Maria Sol Fogliarini</i>	
9. Las organizaciones sociales comunitarias y lo social en cuestión. Una reflexión desde la extensión universitaria	291
<i>Gabriela González y Graciela Yacuzzi</i>	
Sobre las autoras y los autores.....	323

Prólogo

PABLO MARSAL BARALDI

En Argentina, lamentablemente, las relaciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) con el Estado y las empresas son pendulares y están sesgadas ideológicamente dependiendo de las autoridades políticas de cada momento y su visión de cómo debe ser el rol de las mismas. Cuando hubo gobiernos neo-conservadores, su visión, identificada con el “Consenso de Washington” (Williamson, 1989), pretendía utilizar a las OSC para achicar el Estado. Desde el polo opuesto, cuando hubo gobiernos populares, se dieron fondos a las organizaciones sociales para fortalecer la asistencia en los barrios suburbanos y se establecieron programas desde el Estado para extender la influencia de las OSC.

No existe una política estatal estable. Hay un enfoque pendular en función de los vaivenes ideológicos del gobierno de derecha a izquierda o viceversa, principalmente proporcionando fondos a través del Ministerio de Desarrollo Social. No obstante esto, las organizaciones sin fines de lucro de distintos orígenes y territorios aportaron apoyos importantes durante la pandemia de Covid-19, pero el reconocimiento del Estado a largo plazo continúa siendo incierto (Rofman, 2021). Tampoco existe un organismo unificado que agrupe a todas las organizaciones sin fines de lucro, como existe en otros países de la región (Uruguay, Brasil y Chile), que permita un diálogo centralizado con el Estado. Justamente, quizás por esta inestabilidad permanente, existe poco conocimiento y pocos trabajos en profundidad sobre el rol de las OSC.

Hay varios temas para avanzar en una agenda de investigación. En primer lugar, hay más campo para investigar sobre el rol de las OSC durante la pandemia. Al día de hoy

quedaron organismos de colaboración entre el Estado y las OSC en los temas de la salud, o entre las mismas organizaciones. ¿Cuáles serían los aprendizajes organizacionales ante nuevas emergencias de la salud o sociales?

En segundo lugar, en el marco del achicamiento del espacio para la sociedad civil, existe un avance de las organizaciones informales, que utilizando la tecnología se agrupan en redes y logran movilizar una gran cantidad de voluntarios. Hay testimonios que señalan que, ante la falta de aportes de donaciones importantes, se financian con numerosos pequeños aportes de sus voluntarios y voluntarias. Hay pocos estudios sobre este fenómeno. Ya tuvimos un ejemplo de esto en el 2001 donde las organizaciones formales de la sociedad civil no tuvieron ningún protagonismo en las revueltas populares y la gente se organizaba de forma “espontánea” (Pousadela, 2017). Esta modalidad también ocurrió en Chile y Colombia en levantamientos en años recientes. Deberíamos analizar más en profundidad el surgimiento de nuevos liderazgos en las OSC y sus características organizacionales.

En tercer lugar y no menos importante, surge la pregunta de por qué habiendo miles de organizaciones sin fines de lucro, y que en nuestro país han tenido y tienen un protagonismo importante, hay tan pocos programas universitarios de formación de profesionales para las OSC. Hay ejemplos de programas de grado y de posgrado que se han iniciado y luego se han cerrado. Hay algunos pocos que todavía tienen vigencia. ¿Por qué? ¿Cuáles han sido sus aciertos y errores? ¿Cuáles han sido los obstáculos que encontraron? No lo sabemos. Este es otro tema importante para avanzar en investigaciones que nos permitan fortalecer las OSC con profesionales, con voluntarias y voluntarios formados para los desafíos de hoy.

Por lo expuesto anteriormente, este libro es un aporte significativo y agrega conocimiento preciso sobre las relaciones de la sociedad civil en el territorio. Hay un aspecto

revelador sobre las relaciones de las OSC con distintas facetas del Estado: nacional, provincial o municipal. No solo eso. El trabajo analiza también el tipo de relaciones que se generan con otras organizaciones, inclusive el rol de la Iglesia Católica a través de Cáritas, que no es menor. En un contexto político y económico cada vez más complicado para las organizaciones comunitarias y sin fines de lucro, el trabajo aporta una mirada precisa y sin esquemas preestablecidos de lo que sucede en la profundidad de nuestra sociedad. Desde ese punto de vista el trabajo brinda una herramienta aguda para todo observador o activista de la realidad social.

El capítulo 1 del libro presentado por Adriana Rofman, Paula Rosa y Agustina Gradin, luego de hacer un recorrido por los aportes de investigación sobre las organizaciones de la sociedad civil en las últimas décadas señalan con acierto: “contamos hoy con una profusa literatura sobre su estructura y su accionar, que configura un corpus de conocimiento muy rico, a la vez que fragmentado y poco sistemático”. En ese sentido, el trabajo presentado sobre un análisis del registro realizado por Territorios en Acción es un aporte importante a la sistematización de la información vinculada a las OSC. El recorte para el estudio fue realizado en el periodo de la pandemia –en el marco de una policrisis definida por las autoras– y la muestra abarcó 1451 organizaciones. Quedó demostrado que hay una gran heterogeneidad organizacional desde las que cumplen con cierta formalidad siendo Asociaciones o Fundaciones a otras organizaciones de base con una estructura más informal. Otra revelación del estudio es que no solo se dedicaban a las necesidades más urgentes, como la entrega de alimentos, producto de la pandemia, sino que no descuidaban otras tareas vinculadas a talleres de formación, apoyo educativo, etc. También queda a la vista la gran interrelación entre organizaciones con redes y a su vez el vínculo con instituciones del Estado, ya sea nacional, provincial o municipal. Hay muchas otras

conclusiones interesantes de este trabajo preciso y sistemático que pueden servir de estímulo para otros trabajos de estas características.

En el capítulo 2, Mario Roitter, realiza un análisis de los instrumentos a los que se puede acceder para medir el alcance de las organizaciones sociales. En primer lugar, sobre los datos disponibles en el Censo Nacional Económico 2023 (CNE, 2023) producido por el INDEC en lo que refiere a organizaciones sin fines de lucro. En segundo lugar, analiza las Encuestas Nacionales del Uso del Tiempo (ENUT-INDEC 2013 y 2021/22) con el objetivo de medir el trabajo voluntario tanto en las organizaciones como por fuera de ellas. El trabajo –que incluye los conceptos de indicadores internacionales– provee una medición del trabajo remunerado y no remunerado que llevan adelante las organizaciones sociales. El texto también aporta conceptos internacionales en relación a lo cualitativo de las relaciones no mensurables y su importancia para las sociedades. A su vez, el autor, además de reflejar la complejidad de lo mensurable y no mensurable, describe las limitaciones para medir la totalidad del aporte de las OSC a la sociedad.

En el capítulo 3, Ligia Altafey y Malena Hopp analizan la experiencia de implementación del Registro Nacional de Trabajadoras y Trabajadores de la Economía Popular (RENATEP) en el periodo 2020-2023. El trabajo con una concepción “desde abajo” ayuda a visibilizar la importancia del trabajador de la Economía Popular. La creación del registro y su ejecución ayudó a mostrar una alternativa que a veces no coincidía con la mirada de ciertos prejuicios de los funcionarios. También su existencia vino a responder a una exigencia de las organizaciones populares en relación a su reconocimiento más allá del trabajo asalariado.

En el capítulo 4, Claudia Gabriela Reta y Carla Fainshtein analizan el papel de Cáritas en los barrios populares durante los años 2016 y 2017. Desde su participación en la creación del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (RENABAP) hasta la interacción con la Secretaría de

Integración Socio Urbana (SISU), del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. El texto hace un recorrido sobre las transformaciones en las concepciones de la Iglesia Católica en relación al trabajo en los barrios populares y la temprana influencia de Bergoglio (luego Papa Francisco) junto a otros sacerdotes en el conurbano bonaerense. También refleja la interacción con otras organizaciones inmersas en el territorio, como Techo y la CTEP, dirigida por Juan Gra-bois. Por otra parte, el trabajo explica los desafíos técnicos a la hora de diseñar una política hacia los barrios populares y la discusión entre funcionarios y activistas de lo que es una “villa”, “un asentamiento”, etc. Por último, las autoras se preguntan cuál puede ser la influencia sobre el Estado de una Iglesia Católica activa y que participe de las políticas públicas en los barrios populares que tiene una doctrina elaborada y que ha ganado legitimidad en el conurbano bonaerense, adquiriendo una centralidad en la gestión de la pobreza. Alertan que no solo se puede analizar el fenómeno desde lo técnico sino también desde los valores de las organizaciones que participan.

En el capítulo 5, en el trabajo de Serena Santos, se analiza, a través de un programa socio-educativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las características de las relaciones de los participantes con el programa. Uno de los hallazgos de este trabajo es la importancia de las relaciones interpersonales, y su preponderancia, por sobre las relaciones institucionales.

En el capítulo 6, desarrollado por Daniela Rey Pereyra, se describen los cuidados comunitarios en los barrios Ludueña y Empalme Graneros en las inmediaciones de Rosario durante 2023 y 2024. Desde la Asociación Civil Lola Mora y un equipo de investigación de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) analizaron el contexto de violencia urbana que se daba de forma cotidiana. Uno de los hallazgos fue el rol fundamental desarrollado por las mujeres de las comunidades. Agrupadas en organizaciones y redes, que ya venían funcionando, tuvieron que elaborar estrategias ante

las balaceras cotidianas y heridos que se producían en los barrios. Además, muchas de ellas intervienen ante los casos de violencia de género, como el “Corredor Violeta”, cumpliendo un papel que el Estado, aun a través de sus políticas públicas (cuando existen), no es capaz de cumplir.

En el capítulo 7, Jimena Bondaruk aborda la problemática de la primera infancia en el Municipio de Tres de Febrero, en el Gran Buenos Aires. El trabajo analiza en profundidad la situación allí, pero dándole un marco teórico sobre los conceptos ya desarrollados por autoras y autores de Argentina y también de la comunidad internacional. Apoyada en estos conceptos y en el análisis de lo que sucede, llega a la conclusión de que: “La desigual cobertura es una tensión estructural. En la Argentina, los niños de sectores populares son quienes más necesitan servicios de cuidado temprano y quienes menos acceden a ellos”. Es una afirmación contundente.

El capítulo 8 fue realizado por varias autoras Florencia Cessario; Martina García; Cecilia Coppolecchia; Agustina Abelleyra y María Sol Fogliarini para la Comisión de Infancias del Instituto de Estudios y Administración Local (IDEAL) de Avellaneda. En primer lugar, las autoras enmarcan su trabajo en una actualización normativa de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Luego realizan un mapa en todo el partido de Avellaneda para visibilizar espacios comunitarios e institucionales que trabajan con niñez y adolescencia. Hacen un análisis de la Fundación Isla Maciel, creada en el año 2011 por la parroquia Nuestra Señora de Fátima. Con una metodología cualitativa analizan la inserción de la Fundación y el trabajo con niñas y niños en la zona. La intención de las autoras con estos trabajos es demostrar la importancia de sistematizar las experiencias locales como instrumentos para fortalecer el sistema de promoción y protección de derechos.

Finalmente, en el capítulo 9, María Gabriela González y Graciela Yacuzzi, desde una actividad de Extensión Universitaria en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad

Nacional de Tucumán desarrollan una descripción de los desafíos que enfrentan las comunidades en los barrios vulnerables y las Organizaciones Comunitarias. Entre otros conceptos, contrastan la energía y solidaridad de los vecinos durante la pandemia, con cierta depresión y falta de entusiasmo para resolver los desafíos actuales ante los embates neoliberales del actual Gobierno Nacional. La ausencia de ayuda del Gobierno Nacional y de la Provincia hace que las organizaciones “se sientan solas” ante la adversidad. Ante este panorama, las autoras destacan la importancia del compromiso ético de las unidades académicas para colaborar en la resistencia de las OSC, como ha demostrado esta experiencia.

En relación al conjunto del libro, creo que será muy bienvenido por su diversidad de enfoques y experiencias, pero también por su actualización en el marco de lo que estamos viviendo en nuestro país. A pesar de todo, de la lectura de las distintas investigaciones, en la profundidad del territorio, y con una metodología “de abajo hacia arriba”, creo que se refleja la fortaleza de las organizaciones de la sociedad civil para enfrentar las adversidades actuales provenientes de una política del Gobierno Nacional sólo comparable con la angustia provocada por la pandemia.

Referencias bibliográficas

- Pousadela, I. (2017). *Entre la deliberación política y la terapia de grupo. La experiencia de las asambleas populares*. CLACSO. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/semi/2004/partidos/pousa.pdf>
- Rofman, A. (2021). *La crisis pandémica en el Conurbano Bonaerense: efectos sociales y actores movilizados*. Diagonales. <https://diagonales.com/contenido/la-crisis-pandémica-en-el-conurbano-bonaerense-efectos-sociales-y-actores-movilizados/24749>

Williamson, J. (1989). Lo que Washington entiende por reforma política. En J. Williamson (Ed.), *Latin American Readjustment: How Much Has Happened*. Institute for International Economics. <https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/what-washingtonmeans-policy-reform>

Presentación

PAULA ROSA, MARÍA DE LA PAZ TOSCANI Y CYNTHIA FERRARI MANGO

El campo de conocimiento y análisis de la sociedad civil argentina cuenta con una trayectoria de varias décadas como área de estudio, investigación e incidencia. No obstante, aún es un desafío definir su *propia identidad*, lo que se expresa tanto en la dificultad de alcanzar una conceptualización precisa como en la obtención de mediciones que logren captar su complejidad y especificidad. Esto puede atribuirse a la porosidad de sus límites, a la multiplicidad de ideologías que la componen y a la heterogeneidad de las experiencias y prácticas que varían según el contexto histórico, social y territorial. Pese a estas dificultades, el papel activo de las organizaciones de la sociedad civil en la vida social es indiscutible. Asimismo, su relevancia académica es evidente en la proliferación de artículos, tesis y ponencias que adoptan a las OSC o al universo asociativo como ejes centrales de análisis.

Este libro, fruto del trabajo colaborativo impulsado por la iniciativa Territorios en Acción¹ y el Programa de Estudios sobre Organizaciones de la Sociedad Civil de FLACSO sede académica Argentina², se propone aportar al conocimiento del entramado asociativo como un objeto de estudio

¹ Una iniciativa colectiva impulsada por el Observatorio del Conurbano de la Universidad Nacional General Sarmiento, el Programa de OSC de la FLACSO Argentina y el CEUR / CONICET.

² El Programa de Estudios sobre OSC forma parte del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede académica Argentina desde el 2021, a partir de la trayectoria y experiencia del equipo de investigación y docencia del Diploma Superior en Organizaciones de la Sociedad Civil inaugurado en el año 1999, impulsado por el Dr. Sergio De Piero. Más información acá: <https://politicaspublicas.flacso.org.ar/archivos/formacion/programa-de-estudios-sobre-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil>

en sí mismo. Bajo el título “Las tramas de la sociedad civil organizada: reflexiones sobre el universo asociativo argentino”, la obra reúne investigaciones y experiencias desarrolladas en distintos puntos del país, considerando tanto procesos macro y micro sociales como el conjunto de prácticas y perspectivas que en ella se debaten. Los capítulos se sumergen en las capas profundas de la sociedad civil organizada con el fin de ofrecer una caracterización actual de sus desafíos, sus lógicas internas y externas, sus formas de intervención y sus vínculos con el Estado, dando cuenta de su rol en la esfera pública y su incidencia en la configuración de la agenda de políticas públicas. En este sentido, la obra no se propone únicamente reunir estudios de caso, sino contribuir al conocimiento del universo asociativo como un campo analítico con densidad propia, capaz de ser abordado en clave relacional, territorial y política. Los capítulos presentan resultados de investigaciones y experiencias -situadas y novedosas- desarrolladas por especialistas nacionales de referencia y con vasta experiencia en esta área temática. Cada aporte logra trascender el análisis de casos particulares para contribuir a una comprensión integral del campo y de la complejidad que reviste este momento histórico. En este sentido, se asume que este sector no es estático; por el contrario, se detecta en su propia dinámica, “una metamorfosis permanente, tanto en la constitución y funciones de las OSC, como en sus relaciones con el Estado” (De Piero, 2005: 216), lo que obliga a una revisión constante.

A partir de este marco, la obra articula reflexiones sobre la conceptualización y medición del universo asociativo, identifica modalidades de trabajo y procesos de co-construcción de conocimiento entre actores académicos y sociales. Además, analiza el rol de las OSC en la configuración de agendas de intervención y en la implementación de programas sociales, así como la constitución de redes y tramas territoriales y el entrecruzamiento entre lo público y lo privado. También se introducen nociones críticas como reconocimiento, subjetividad y legitimidad, y se realiza una

revisión de los sentidos asignados -y en disputa- de temáticas ampliamente debatidas como la participación, el diseño de políticas públicas, los derechos sociales y la integración, pero que hoy demandan perspectivas y discusiones renovadas.

Esta compilación se organiza en nueve capítulos divididos en tres secciones. La primera hace aportes a la conceptualización y medición del campo. El primer capítulo de Rofman, Rosa y Gradin aporta a la conceptualización y caracterización del universo asociativo a nivel nacional en el período de pandemia; continúa esta primera sección, con el capítulo de Roitter que presenta, a grandes rasgos, la discusión sobre el carácter mensurable de la sociedad civil desde un enfoque cuantitativo. Una segunda sección, donde se analiza el rol de las OSC en la generación e implementación de políticas públicas, la componen el capítulo de Altaíeff y Hopp que analiza la experiencia de implementación del Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular -RENATEP- como una herramienta de reconocimiento del trabajo y de gestión de políticas para la economía popular y el capítulo de Reta y Fainstein que posa la mirada en la participación de la organización Cáritas Argentina en el Registro Nacional de Barrios Populares -RENABAP- de manera específica pero también su papel en el campo del hábitat popular. Una tercera, y última sección, la componen capítulos basados en el análisis de experiencias localizadas en diferentes puntos del país. El capítulo de Santos analiza la configuración de espacios de articulación local entre actores estatales y organizaciones sociales en la implementación del programa Red Comunitaria de Apoyo Escolar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El capítulo de Rey Pereyra, analiza experiencias de cuidados comunitarios en los barrios Empalme Graneros y Ludueña de la ciudad de Rosario, a partir de una investigación cualitativa realizada en 2023 desde la Asociación Civil Lola Mora. Por su parte, el capítulo de Bondaruk analiza la oferta de las instituciones de Crianza, Enseñanza y Cuidado (CEC) en

el Municipio de Tres de Febrero desde la relación entre el territorio y los formatos institucionales que lo atraviesan. El capítulo de Cessario, García, Coppolecchia, Abelleira y Fogliarini examina el proceso de relevamiento y georreferenciación de instituciones comunitarias a partir de la construcción del Mapa de Infancias Respetadas en el municipio de Avellaneda. Finalmente, González y Yacuzzi se centran en las organizaciones sociales comunitarias de la provincia de Tucumán analizando una propuesta de extensión universitaria basada en el desarrollo de estrategias de articulación con OSC a fin de generar procesos de co-construcción de conocimiento y de fortalecer las capacidades de estas en los territorios.

Los capítulos que integran esta obra presentan análisis con bases empíricas robustas, mediante una combinación de métodos y técnicas de indagación que incluyen relevamientos locales, investigación-acción participativa, mapeos colaborativos y diagnósticos territoriales. Las producciones se basan también en trabajos de campo que se nutrieron de entrevistas a informantes clave -referentes barriales, equipos técnicos, funcionarios e integrantes de organizaciones sociales-, y de análisis documental. Estos abordajes se aplican a áreas centrales y críticas en la agenda social actual, tales como cuidados comunitarios, infancias, educación, género, hábitat y economía popular. El valor distintivo de varios de los capítulos radica en que trascienden el abordaje de la investigación tradicional, posicionando a la población y a los integrantes de las OSC como protagonistas en la generación de conocimiento aportando reflexiones *desde adentro*. Esto último resulta enriquecedor dado que si bien se reconoce que las OSC poseen vasta experiencia empírica -desde su propio accionar cotidiano y territorial-, poco se valora y destaca su capacidad para la generación de saberes. A través del diseño e implementación de diferentes herramientas metodológicas, las OSC contribuyen a la producción de conocimiento sobre lo social con vistas a ser replicado y compartido.

Se espera que las reflexiones aquí desarrolladas contribuyan a fortalecer este campo de indagación e incidencia, promoviendo reflexiones que integren tanto perspectivas teóricas como estrategias de intervención situadas. Esta compilación aspira a fomentar espacios de articulación y diálogo entre quienes actúan, analizan y reflexionan en el vasto universo de la sociedad civil organizada; una tarea imperativa en tiempos de incertidumbre y de profundos cuestionamientos sobre el sentido y el valor de lo público.

Este libro busca documentar una realidad y constituye una invitación a pensar a la organización colectiva como la herramienta fundamental para reconstruir el sentido de comunidad en la Argentina contemporánea. En un escenario marcado por el avance del individualismo y la exclusión, profundizar en el conocimiento de este universo y sus aportes, permitirá expandir las tramas sociales existentes y diseñar estrategias colaborativas orientadas a fortalecer los espacios de lo común.

Referencia bibliográfica

De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Paidós.

1

La sociedad civil argentina en tiempos de policrisis

Características y modalidades de intervención

ADRIANA ROFMAN, PAULA ROSA Y AGUSTINA GRADIN

Introducción

La participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en distintos ámbitos de la vida pública constituye un fenómeno de creciente relevancia en la dinámica política y social de la Argentina. El desarrollo de la sociedad civil organizada argentina, una tendencia que acompaña la historia del país, es visible en su intervención en los entramados de respuesta a las necesidades sociales, en su rol protagónico en la emergencia de nuevas agendas, así como en la movilización en torno a demandas bien heterogéneas (De Piero, 2005; Rosa, 2015; Gradin, 2018; Rofman, 2019; Gradin, Rofman y Rosa, 2021; 2025). En este sentido, el desarrollo social, económico, político y urbano de la Argentina se apoya, en buena medida, en el accionar de un universo amplio y variado de espacios de la sociedad civil organizada.

La investigación académica ha acompañado este proceso, desde diferentes abordajes. Las primeras producciones buscaron visibilizar las características particulares de este ámbito, mientras que los estudios posteriores se abocaron principalmente a comprender la emergencia de organiza-

ciones populares de protesta, y, en las primeras décadas de este siglo, alumbraron numerosos análisis de experiencias más particulares. Es decir, habiendo pasado ya más de tres décadas de estudios sobre la sociedad civil organizada, contamos hoy con una profusa literatura sobre su estructura y su accionar, que configura un corpus de conocimiento muy rico, a la vez que fragmentado y poco sistemático.

La relevancia que asume el papel de las organizaciones de la sociedad civil en escenarios complejos como el actual convoca a construir una visión acorde sobre este universo, que recupere la escala de conjunto y el fundamento empírico que orientaba los trabajos de la etapa inicial, a la vez que las miradas más profundas y de espíritu cualitativo que sostenían los estudios posteriores.

Proponemos, así, aportar a una comprensión actualizada de este ámbito, teniendo presente que las acciones colectivas desplegadas en los últimos años se inscriben en un contexto de creciente complejización de la vida social. Una complejidad que no se explica por un factor único, sino que es resultado del avance de una situación de policrisis, donde confluyen problemáticas económicas, sociales, ambientales, culturales y políticas (Svampa, 2025; Jayasuriya, 2023; Tooze, 2022), que operan, además, en escalas global, nacional y local de manera superpuesta. Se trata de una condición estructural donde las múltiples crisis lejos de manifestarse de manera aislada, se articulan entre sí, potenciando recíprocamente sus efectos y produciendo un impacto agregado superior a la suma de sus manifestaciones individuales. Las múltiples crisis que se entrelazan en problemas puntuales dan cuenta de la complejidad de los problemas públicos actuales, a la vez que evidencian la diversidad de saberes y de experiencias que ponen en juego los actores de la sociedad civil para hacer frente a sus efectos. Un emergente clave de esta dinámica de policrisis fue la pandemia de Covid-19, puesto que involucró un complejo de fenómenos críticos de diverso orden y escala, y generó una respuesta movilizadora y activa de la sociedad civil organizada, entre otros actores

sociales y políticos. En este sentido, centrar el análisis en la acción del universo asociativo frente a la pandemia constituye un enfoque particularmente productivo para comprender sus características y modalidades de intervención.

Por lo tanto, en este capítulo nos proponemos construir una caracterización actualizada y a escala acerca del accionar de la sociedad civil organizada durante la crisis pandémica. Para ello, tomamos como fuente de datos los resultados del proyecto “Territorios en Acción” impulsado por FLACSO-Argentina, la UNGS y el CEUR-CONICET, durante los años 2020 y 2021. Esta iniciativa lleva adelante un mapeo colaborativo y registro de organizaciones de la sociedad civil argentinas, que constituye una de las bases de datos más completas, y detalladas sobre el tema en nuestro país¹. Si bien el proceso de registro de organizaciones se ha extendido en el tiempo, y acumula en la actualidad más de 9000 registros, para este artículo nos enfocaremos en los casos relevados durante los dos años de la pandemia.

Nos interesa ahondar en ¿cuáles serían las características de este espacio, y cuáles sus modos de intervención en la vida social y la construcción de lo público, en el contexto de policrisis? Los interrogantes que guían este capítulo se inscriben en estos dos aspectos centrales: partiendo de una caracterización más estructural del universo organizacional durante la pandemia, interesa luego comprender la arquitectura de modalidades de intervención que se despliegan, especialmente en momentos de crisis.

Así, el primer apartado construye una lectura sintética de la producción académica argentina sobre el tema durante las últimas décadas, a fin de valorar los aportes y los pendientes de cada etapa. En el segundo apartado, exponemos las orientaciones teóricas y metodológicas que sostienen el análisis que se presenta a continuación. Dicho análisis, en el tercer apartado, presenta una caracterización institucional

¹ El mapa interactivo y la base de datos se encuentran disponibles en <http://territoriosenaccion.org/>

actualizada del universo de OSC argentinas, para luego profundizar sobre sus modalidades de intervención, en base a la fuente de datos mencionada. Como reflexiones finales, proponemos un diálogo entre los abordajes previos y los resultados presentados en el artículo, como aporte a la construcción de una comprensión integral del universo de la sociedad civil organizada argentina de nuestros días.

Aportes y debates sobre la sociedad civil organizada en Argentina

El interés por las organizaciones de la sociedad civil en Argentina surgió en la década de 1990, influido por los estudios desarrollados en Estados Unidos por Salamon y Anheier (1996). Estos autores definieron el campo desde una perspectiva institucional, considerando a las OSC como parte del tercer sector, es decir, organizaciones que no pertenecen ni al Estado ni al ámbito económico. Esta conceptualización contribuyó a la difusión de términos como “organizaciones no gubernamentales” u “organizaciones sin fines de lucro” para designar estos espacios asociativos. En línea con esta visión, los estudios argentinos adoptaron los criterios propuestos por estos investigadores estadounidenses, con el objetivo principal de dimensionar la relevancia, magnitud y heterogeneidad del universo asociativo de la sociedad civil.

La emergencia de esta agenda de investigación estuvo íntimamente ligada al proceso de reconfiguración del Estado durante el neoliberalismo de los años noventa. La retirada del Estado de su rol tradicional como garante de derechos sociales generó una vacancia institucional que fue ocupada, en parte, por actores del tercer sector. Esta transferencia funcional no fue neutra: implicó una redefinición del rol de las OSC, que pasaron a ser vistas como “instrumentos” eficaces para la implementación de políticas socio

asistenciales, desdibujando muchas veces su potencial de acción crítica o transformadora.

En este contexto, gran parte de las publicaciones de la época priorizaron enfoques empiristas y métodos descriptivos que permitieran clasificar y medir el universo de las OSC argentinas. El esfuerzo analítico se orientó a la elaboración de panoramas descriptivos y a la construcción de tipologías que permitieran ordenar esta pluralidad de experiencias dentro de marcos comprensibles (Thompson, 1995; PNUD/BID/GADIS, 2004; Filmus, Arroyo y Estébanez, 1997; Campetella, González Bombal y Roitter, 2000; CENOC, 2007).

Estas investigaciones coincidían en su definición del universo: espacios asociativos voluntarios, sin fines de lucro, autónomos, orientados al bien común, y situados fuera de los ámbitos estatal, político y de mercado. También compartían que se trataba de un campo amplio y heterogéneo, lo que llevaba a elaborar clasificaciones y tipologías. Filmus, Arroyo y Estébanez (1997) propusieron una clasificación basada en el modo de intervención y la relación con la comunidad: asistencia directa, apoyo a otras organizaciones o producción de estudios. Por su parte, Campetella, González Bombal y Roitter (2000) utilizaron criterios institucionales y normativos para su clasificación, diferenciando a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) del resto de las asociaciones sin fines de lucro, y destacando dos grandes tipos de acciones, las centradas en la promoción del desarrollo social que brindan bienes y servicios, generalmente articuladas con el Estado, y aquellas centradas en la promoción y defensa de derechos, con autonomía. Otro abordaje, el de PNUD/BID GADIS (2004), puso el foco en la dimensión organizacional, cruzando dos ejes: la relación entre miembros y destinatarios (ayuda mutua o filantrópica) y, dentro de cada lógica, diferentes segmentos según población objetivo o tipo de actividades. Más adelante, el CENOC (2007) -organismo nacional a cargo del tema- elaboró una propuesta de clasificación que tomó como referencia una base

de datos amplia proveniente de sus propios registros. Ello le permitió diseñar una clasificación más rica, que incorporó múltiples criterios de análisis: un plano más descriptivo que consideró la integración organizacional, niveles de institucionalización, filiación y alcance territorial; y otro más teórico, que clasificó las organizaciones según la orientación de su trabajo: promoción humana, promoción social, promoción del desarrollo y promoción de derechos.

El abordaje que propusieron estos estudios expresó apropiadamente el momento histórico en que tenía lugar esta reflexión, una etapa inicial en el desarrollo del tema, cuando el principal objetivo apuntaba a visibilizar la relevancia de la sociedad civil organizada en nuestro país, y caracterizar la heterogeneidad interna. Por ello, la preocupación por construir marcos clasificatorios e instrumentos de medición apropiados llevaba a poner el foco en la organización individual como unidad de análisis, y a considerar al universo de OSC como una sumatoria de unidades heterogéneas, lo que desdibuja la importancia de la dimensión relacional de la sociedad civil, las articulaciones interorganizacionales. Además, el punto de partida conceptual, que definía a este mundo como un tercer sector, independiente de los ámbitos estatal y económico, lo que también opacaba las interrelaciones de los espacios asociativos en redes más diversas y de mayor cobertura, donde las OSC comparían acciones con actores políticos y económicos. Así, estas aproximaciones perdían de vista un aspecto central de la sociedad civil organizada: su carácter de entramado en red y su papel en la vida económica y política. A pesar de estas limitaciones, propias de la etapa fundacional de estudios sobre este tema, estas producciones constituyeron el único esfuerzo de comprensión y producción de conocimiento a escala, del universo de la sociedad civil organizada argentina. Las aportaciones posteriores sobre el accionar de la sociedad civil se inclinaron hacia el otro extremo del péndulo, tanto en términos teóricos como metodológicos.

En la etapa siguiente, en la primera década del siglo, el análisis sobre este tema se vio fuertemente influido por las movilizaciones sociales que rodearon a la crisis del 2001, y la emergencia de nuevos sujetos sociales y políticos: actores de base popular que combinaron demandas socioeconómicas con repertorios de acción colectiva propios de los movimientos sociales contrahegemónicos. Así, en esos años se publicaron numerosos trabajos que tuvieron por objeto a estos novedosos emergentes de la sociedad civil organizada, y compartieron un fuerte compromiso ideológico con la potencialidad transformadora de estas organizaciones sociales. Esta corriente puso el foco en un segmento particular del universo asociativo: las organizaciones contestatarias surgidas en el marco de esa movilización, mayormente de base popular, actores no tradicionales en la historia de la sociedad civil argentina. A la vez, la perspectiva enlaza con una orientación teórica previa –más presente en el resto de América Latina– que abordaba a la sociedad civil en clave de movimientos sociales, destacando así su carácter democratizante, por la ampliación de la dinámica participativa y la incorporación de nuevos actores y mecanismos en los sistemas democráticos representativos. La mayoría de estas producciones adoptaron un abordaje cualitativo e interpretativista, aplicado preferentemente a estudios de caso acotados, con el propósito de dar cuenta de la emergencia de nuevas formas de participación e identidad política. Así, se dejó de lado el enfoque más descriptivo propio de la época anterior y la pretensión de elaborar caracterizaciones o clasificaciones extensibles al conjunto del campo.

El tercer momento en el estudio de la sociedad civil argentina, se alejó de esta posición para recuperar una perspectiva de análisis que le permita comprender la expansión de este ámbito. En efecto, una vez superados los momentos más agudos de la crisis, la participación social se ha diversificado, dando lugar al surgimiento de actores de la sociedad civil con agendas más heterogéneas. Así, en las

últimas décadas la vida pública argentina ha visto aparecer y consolidarse nuevos campos de acción de la sociedad civil organizada: el movimiento feminista, las iniciativas de economía social y solidaria, la producción cultural y comunicacional de base asociativa, el movimiento ambientalista, la producción social del hábitat, entre muchos otros sectores de participación social. La reacción de la investigación académica ante la multiplicación de experiencias consistió en una profusa literatura, que se interesó por estudiar el papel que juegan los espacios asociativos en el desarrollo de estas agendas y en los procesos de intervención pública al respecto. En este sentido, se propusieron un abordaje teórico metodológico que buscó abarcar fenómenos de cierta escala, lo que llevó a tomar en consideración conjuntos o redes de OSC y a analizar procesos con mayor diversidad de actores, a diferencia del enfoque cualitativo de los trabajos anteriores. Se trató, en su mayoría, de estudios que abordaron esta cuestión a partir del interés por dar cuenta de los procesos de desarrollo y articulación de actores en los sectores específicos de intervención social que encarnaban esas agendas. En este sentido, se ha generado un abanico de líneas de investigación sectoriales, que no necesariamente dialogan entre sí. El accionar de las organizaciones de la sociedad civil se volvió relevante en el marco de cada campo en particular, y, en consecuencia, los estudios reprodujeron una comprensión fragmentada sobre el ámbito, que se alejó aún más de una caracterización a escala del conjunto del universo, al que hacíamos referencia previamente. Al mismo tiempo, esta última corriente contribuyó a sacar a la luz una dimensión poco estudiada hasta ese momento: el sentido público –y no solo político– del accionar de las organizaciones. Estos estudios incorporaron la dimensión relacional como un aspecto central de la investigación, y de esa manera el análisis se enriqueció en relación a las etapas previas: supera la visión compartimentada, puntual, de los estudios fundacionales, así como el estudio en profundidad de casos únicos, propio de las investigaciones sobre movimientos

sociales. Esta producción contemporánea refleja bien el carácter público de la sociedad civil organizada: hace visible su vinculación con las políticas públicas, destaca su papel en la reproducción social, identifica sus impactos de incidencia en la agenda, etc.

En síntesis, la investigación social ha venido dando cuenta de las transformaciones ocurridas en la sociedad civil organizada desde las últimas décadas del siglo pasado. Sintéticamente, esta reflexión ha recorrido tres etapas: momento fundacional, orientado a dar visibilidad al mundo de las OSC, dar cuenta de su magnitud y ofrecer claves de ordenamiento del campo. Predominio de los abordajes descriptivos y a escala del universo; foco en los movimientos sociales de base popular, interesado en comprender en profundidad a estas nuevas organizaciones, con abordaje cualitativo y predominio de estudios de caso; y, interés en las OSC como parte del entramado de agendas público-sociales, que jerarquiza la dimensión relacional de las OSC – entre sí y con el ámbito estatal-, a la vez que pierden centralidad como objeto de estudio. De esta manera, cabría resumir que la preocupación por construir una comprensión abarcativa del fenómeno comenzó a declinar con el inicio de este siglo, a la par que ganaron relevancia estudios más profundos, enfocados en experiencias particulares, o abordajes sectoriales que encuadran el accionar de la sociedad civil en agendas específicas.

Como resultado de esta trayectoria contamos hoy con un cuerpo importante de conocimiento sobre las características, prácticas, acciones y articulaciones de la sociedad civil argentina en las últimas dos décadas. Sin embargo, no se ha recuperado la aspiración inicial de visibilizar y caracterizar el universo a escala de su realidad actual. En este marco, es el propósito de este artículo reubicar a la sociedad civil organizada como un objeto de análisis, retomando la visión de los estudios fundacionales acerca de la importancia de visibilizar sus rasgos comunes y comprender su accionar, e identificar regularidades basadas en evidencia empírica.

A la vez, interesa sostener la riqueza de las perspectivas de análisis que aportaron los estudios posteriores, tanto en relación con sus dinámicas y sentidos internos como sus articulaciones en red. Proponemos entonces, recuperar estos propósitos y enfoques previos, aprovechando sus contribuciones para elaborar una caracterización abarcativa y densa del universo de las OSC argentinas recientes.

Lineamientos teórico-metodológicos

Abordar el desafío de construir una caracterización actualizada del universo de la sociedad civil organizada requiere contar con una definición de la misma en tanto objeto de análisis. Como se evidencia en la reseña de la trayectoria investigativa en este campo, los diferentes abordajes se apoyaban en conceptualizaciones y recortes empíricos propios de cada enfoque, sin llegar a confluir en una noción unívoca y consensuada. En tal sentido, esta contribución comienza por formular una definición del campo de la sociedad civil organizada, teórica y operacional, que enlace con los aportes y debates previos, a la vez que permita comprender la riqueza y diversidad del mundo asociativo argentino en la actualidad.

Proponemos, así, considerar a la sociedad civil como uno de los espacios que constituyen lo público, es decir, la organización de la sociedad en su conjunto. Entendemos al universo societal como el resultado del entrecruzamiento de lógicas distintas: la del ámbito de los derechos y obligaciones que sostienen el Estado; la dinámica competitiva de la acumulación económica que conforma el mercado; y la que guía el ámbito de acción sobre lo común: las relaciones, dinámicas, y recursos que encarnan la intervención de la sociedad sobre sí misma, la sociedad civil. Tres lógicas que se apoyan en instancias institucionales diferenciadas, pero que se entrecruzan en los fenómenos sociales reales,

generalmente híbridos. Por lo tanto, no se trata de esferas aisladas, sino de ámbitos de acción diferentes, a la vez que relacionados entre sí.

Mirada desde nuestra perspectiva, la sociedad civil consiste en un universo de manifestaciones sociales diversas, que pueden corporizarse en formas organizativas y acciones colectivas de diferentes tipos, en demandas articuladas, en formas de comunicación establecidas; es decir, en un conjunto de expresiones organizadas, que vehiculan necesidades y problemas del ámbito privado hacia el espacio público. En este sentido, cabría pensarla como un espacio de mediación entre los intereses privados y la agenda pública, que se apoya institucionalmente en organizaciones y otras formas de intervención pública, basadas en los principios de la autogestión y la colaboración no lucrativa. Así, consideramos a la sociedad civil organizada como un espacio de participación y asociación voluntaria, basada en vínculos libres y no obligatorios -que se distinguen de los principios de autoridad, derechos y obligaciones que organizan las relaciones de ciudadanía estatal-; y que se movilizan por objetivos de carácter público o colectivo y generan valor social, a diferencia de la dinámica de acumulación y la competencia económica del mercado.

Esta conceptualización permite albergar variadas formas de participación: desde la histórica opinión pública, hoy reconfigurada en redes sociales, las movilizaciones en espacios públicos, hasta formas más estables de asociación, como las organizaciones de la sociedad civil. Este es el universo que nos interesa en este artículo, teniendo claro que son expresiones o cristalizaciones -relativamente estables, pero muy dinámicas- de un movimiento más amplio. En consecuencia, las organizaciones de la sociedad civil constituyen espacios asociativos relativamente permanentes y/o institucionalizados, que conforman un entramado heterogéneo y plural, conformado por una multiplicidad de grupos o movimientos diversos y autónomos, regidos por una

lógica diferente a las acciones estatales y del mercado (De Piero, 2005).

Para construir una caracterización reciente y a escala acerca del accionar de la sociedad civil organizada durante la crisis pandémica analizamos la información del relevamiento llevado adelante por la iniciativa “Territorios en Acción”. Los datos sobre las OSC fueron generados a partir de las respuestas a un cuestionario en línea, impulsado y difundido por la propia iniciativa, completado de manera autoadministrada y voluntaria por organizaciones de la sociedad civil de todo el país². Los resultados del relevamiento se presentan en una base de datos y en su representación cartográfica mediante un mapa interactivo, que se encuentra alojado en la Plataforma abierta de datos espaciales de Argentina POBLACIONES (CONICET/ODSA). En ambos casos, el registro de los datos es acumulativo, es decir, que los mismos se van agregando a la base de datos y al mapa en la medida que éstos se producen y se registran. Los datos analizados en este capítulo fueron recolectados entre mayo del 2020 (inicios de la pandemia Covid-19) hasta finales del 2021, llegando a constituirse en un total de 1451 organizaciones analizadas.

Particularmente, la caracterización de las organizaciones mapeadas se realizó a partir de la variable “campo de acción” recuperando lo señalado por las mismas como su principal acción desarrollada, en base a categorías cerradas. Incorporamos también para la caracterización de las OSC, otras variables relevantes en el cuestionario, todas con categorías de respuesta predefinidas, como son: 1) el alcance territorial; 2) el alcance de las personas destinatarias; 3) la participación en redes de la OSC; 4) tipo de relación con el

² Asimismo, Territorios en Acción suma en su base, datos que provienen de registros o directorios generados por otras entidades, importados a nuestro sitio gracias a alianzas interinstitucionales. Puesto que se crearon para otros propósitos, esas bases relevan información sobre un conjunto más reducido de campos y variables a los analizados en este capítulo.

Estado, y 5) tipo de vinculación con el Estado según nivel jurisdiccional.

Sumado a lo anterior, realizamos el análisis de preguntas abiertas del cuestionario en las cuales se les solicitaba a las OSC que detallen las actividades que realizaban en dos planos: “actividad principal” -mencionada en primer lugar-, y “actividad secundaria” –la que señalaban a continuación-. A partir del análisis de estas respuestas construimos la variable “modalidades de intervención” que está conformada por nueve categorías cerradas, denominadas como “grupos de actividades”. Esta variable nos permitió identificar regularidades en las acciones concretas llevadas adelante de manera cotidiana y también permitió la identificación de agendas temáticas abordadas por estas organizaciones logrando un análisis situado, pormenorizado y cercano con las tareas habituales desarrolladas por las OSC en el periodo de pandemia.

Caracterización actual de la sociedad civil organizada

Un primer acercamiento a la caracterización de la sociedad civil organizada argentina en el contexto de la pandemia de Covid-19, como expresión aguda de la situación de policrisis, conduce a delinear una configuración estructural que seguramente precede a esa emergencia.

En este sentido, la información relevada sobre la conformación y acción colectiva de las organizaciones de la sociedad civil de nuestro país durante los años de la pandemia permiten establecer algunos rasgos generales sobre la configuración de este campo. Si bien los datos fueron relevados en el contexto particular de la pandemia, los aspectos analizados en este punto aluden a rasgos institucionales ya establecidos, que se fueron configurando a lo largo de las últimas décadas, y que probablemente se han sostenido luego de la pandemia.

En primer lugar, se trata de un universo heterogéneo en lo relativo a la estructura institucional de los núcleos que lo conforman. Si bien la forma jurídica predominante es la de asociación civil o fundación, conviven con un espacio importante de organizaciones que no se encuadran dentro de los parámetros legales institucionales de nuestro país, pero que tienen una fuerte presencia en los territorios. Esto da cuenta de la proliferación de acciones colectivas organizadas a partir de problemas o demandas propias de cada realidad, que no llegan a formalizarse legalmente. Este fenómeno se advierte particularmente en barrios populares, donde aparecen asociaciones de base y organizaciones pequeñas no consolidadas como comedores, merenderos, ollas populares, centros comunitarios, entre otros.

Esta diversidad de formatos está acompañada por un espectro también muy diverso de campos de acción. El accionar de las organizaciones de la sociedad civil abarcan un abanico bien amplio de problemáticas y campos de intervención, donde la asistencia social es sin duda predominante, pero contiene también otras temáticas fuertemente instaladas en la agenda de las organizaciones como la educación y formación, la niñez y la juventud, el trabajo y producción/economía social, entre otras.

Como se puede ver en la Tabla N° 1, el rango de problemáticas que constituyen los ámbitos de intervención de las organizaciones da cuenta de la complejización de la cuestión social y la importancia que han asumido agendas más recientes. En este sentido, resulta evidente que la tarea asistencial constituye un papel significativo, pero en absoluto único para el mundo asociativo, dando cuenta así la diversificación de su campo de acción.

Tabla N° 1. Campo de Acción de las OSC

Campo de acción de las OSC	Casos	%
Asistencia social	327	22,54
Educación y formación	242	16,68
Niñez y juventud	178	12,27
Trabajo y producción / economía social	162	11,16
Derechos	126	8,68
Cultura y comunicación	64	4,41
Género y diversidad sexual	58	4,0
Salud	50	3,45
Medio ambiente, hábitat y vivienda	33	2,27
Adultos mayores	25	1,72
Discapacidad	18	1,24
Deportes	11	0,76
Otros	157	10,82

Fuente: Elaboración propia

En segundo lugar, un rasgo destacado de este universo organizacional es su estrecho vínculo con el contexto territorial que da origen a la asociación. Como se puede ver en la Tabla N° 2, la gran mayoría de las organizaciones relevadas opera a escala local, es decir, barrial o municipal. Este dato pone en evidencia que la proximidad espacial, las relaciones de vecindad, constituyen un basamento de importancia para la constitución de las organizaciones, así como para la definición de su área de intervención.

Tabla N° 2. Alcance territorial de las OSC

Alcance territorial de las OSC	Casos	%
Barrial	508	35,01
Municipal (o Departamento)	363	25,02
Provincial	169	11,65
Nacional	169	11,65
Internacional	22	1,52
Otro	54	3,72
NS_NC	4	0,28
S/D	162	11,16

Fuente: Elaboración propia

En una línea semejante, la mayoría de las OSC relevadas dan cuenta de una cobertura poblacional relativamente pequeña, ya que más de la mitad de los casos trabajaba para un universo menor a las 500 personas, y un cuarto de la muestra, para menos de 100, como se puede ver en la Tabla N° 3.

Tabla N° 3. Cobertura poblacional de las OSC

Cobertura poblacional de las OSC	Casos	%
Entre 101 y 500 personas	469	32,32
Entre 51 y 100 personas	288	19,85
Más de 2000 personas	175	12,06
Entre 501 y 1000 personas	152	10,48
Menos de 50 personas	91	6,27
Entre 1001 y 2000 personas	64	4,41
No lo sé	50	3,45
S/D	162	11,16

Fuente: Elaboración propia

Como se evidencia en la Tabla N° 4, el alcance territorial del accionar de las organizaciones está fuertemente relacionado con la magnitud de su cobertura poblacional. La mayoría de los casos registrados son organizaciones de base local, que operan a escala del municipio o del barrio, y que involucran a menos de 500 personas en sus actividades.

Tabla N° 4. Distribución de OSC según Cobertura Poblacional y Alcance Territorial (en %)

Cobertura poblacional Alcance territorial	Más de 2000	1001-2000	501-1000	101-500	51-100	Menos de 50
Internacional	6,7	0,0	0,7	0,9	0,7	0,0
Nacional	48,0	20,6	12,5	4,3	4,8	4,5
Provincial	16,0	12,7	19,0	12,1	9,5	12,4
Municipal (o Departamento)	16,0	44,45	40,2	30,0	25,7	20,3
Barrial	6,6	12,7	24,0	50,0	56,7	58,5
Otros	6,7	9,5	3,6	2,7	2,6	4,5
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia

De este modo, podría afirmarse que la inscripción territorial de las organizaciones de la sociedad civil constituye una pauta clave de su configuración actual. La territorialización del mundo asociativo probablemente se comprende en el marco del proceso de estructuración crecientemente territorializada de las políticas sociales.

En tercer lugar, otra característica relevante de este mundo organizacional es la envergadura que asume la articulación entre organizaciones y con otras instituciones sociales, como organismos públicos. En el universo relevado, el 58% de las organizaciones participaba en alguna red interorganizacional, y muchas de las cuales integraban varias instancias de articulación. Resulta llamativo que no se registren diferencias sustanciales en la participación en

redes según el campo de acción, lo que indica que se trata de una modalidad muy difundida en todos los sectores.

Además, se trata de una trama muy variada internamente, puesto que los 845 casos que conforman ese 58% mencionan más de 600 redes diferentes, que se agrupan en función del ámbito de actuación -como el trabajo con la niñez, la alimentación o las bibliotecas, entre las más mencionadas-, mientras que otras se estructuran en base territorial, como redes barriales, por ejemplo.

El entramado organizacional, además, abarca también relaciones muy extendidas con instituciones estatales. Casi el 40% de las organizaciones manifiesta sostener algún tipo de vínculo con el Estado, un porcentaje que muestra la densidad de las tramas público-sociales en estos ámbitos. Esta vinculación, como se advierte en la Tabla N° 5, puede asumir diferentes sentidos, y los datos muestran que, en primer lugar, muchas organizaciones transitan más de un tipo de vinculación, y, en segundo lugar, que predominan las relaciones de tipo económico y las experiencias de articulación multiactoral. Como se ve, el sector que más frecuentemente recibe apoyo económico es el de las organizaciones dedicadas a la asistencia social y a la niñez y juventudes.

Tabla N° 5. Tipo de relación con el Estado de las OSC

Tipo de relación con el Estado	Casos	%
Apoyo económico	361	63,11
Articulación	337	58,92
Capacitación	264	46,15
Total	572	100,0

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, la interacción con el Estado involucra a gobiernos de todos los niveles. Un 58% de los casos se vincula con los gobiernos municipales, el 55% con los provinciales y el 46% con el Estado nacional. Estas cifras dan cuenta de una amplia trama de relaciones entre organizaciones y organismos gubernamentales, con predominio del nivel local, reforzando, así, la pauta de territorialización de la acción de las organizaciones.

Así, los datos disponibles sobre las articulaciones de las organizaciones ponen de manifiesto que el panorama de la sociedad civil organizada se presenta como un entramado complejo, un tejido de acciones entrelazadas entre las mismas asociaciones y con los organismos gubernamentales, antes que una sumatoria de iniciativas puntuales.

En síntesis, cabría caracterizar a la sociedad civil organizada en Argentina en la actualidad en base a tres rasgos principales. En primer lugar, se destaca la diversidad del campo asociativo, entendida como la multiplicación de organizaciones de diferente tipo, con formatos institucionales variables y también la ampliación y creciente heterogeneidad de los campos de acción y agendas en los cuales intervienen. En segundo lugar, cabe señalar la inscripción territorial de las organizaciones, el fuerte anclaje de las entidades con su territorio más cercano y mayormente circunscripta a entornos acotados. Y, por último, se advierte que este universo está fuertemente articulado en entramados público-sociales, que incluye también a organismos estatales de diferentes campos y niveles de gobierno, en instancias de articulación también diversas. Estas tres características, diversidad, inscripción territorial y entramado público-social, marcan las pautas básicas de una configuración institucional y organizacional particular, que identifican al universo asociativo argentino en los últimos años.

Modalidades de intervención: una arquitectura híbrida

Esta primera caracterización sobre los rasgos institucionales del universo asociativo constituye la base para indagar sobre sus modalidades de intervención. Esto es, analizar qué hacen las OSC y cómo lo hacen. Las regularidades en las formas de trabajo e intervención social de las organizaciones pueden contribuir a caracterizar mejor la dinámica de la sociedad civil organizada.

Poner la mirada en las “modalidades de intervención”, es decir, en las acciones concretas y específicas sobre las problemáticas que interpelan a las organizaciones, supone analizar un fenómeno más dinámico que la estructura institucional caracterizada previamente. En este sentido, hemos focalizado en las respuestas a los desafíos propios de contextos de polícrosis, de inestabilidades y carencias intensas, persistentes y múltiples, como los generados por la pandemia. Si bien resulta difícil afirmar que las incertidumbres de la crisis pandémica se hayan resuelto en esos años, más aún en referencia a la realidad argentina, el recorte temporal del COVID-19 constituye un momento particularmente agudo de polícrosis, y en ese sentido, un buen analizador de las intervenciones sociales.

En particular, se identificaron los siguientes grupos de actividades:

1	Entrega de alimentos y bienes de primera necesidad	Provisión de bolsones, viandas, ropa, medicamentos, etc.; y ollas populares, merenderos y/o cocinas comunitarias
2	Talleres y capacitaciones	Apoyo escolar, charlas temáticas, capacitación en oficios, tareas de recreación e impulsan talleres para la prevención en diferentes problemáticas (consumo, abuso sexual, violencia de género, diversas enfermedades, entre otras)
3	Espacios de encuentro	Actividades de socialización, acompañamiento y contención emocional

4	Acompañamiento en el acceso a derechos	Asesoramiento, gestión y acompañamiento en trámites para acceso a derechos y problemas legales, campañas sociales para la visibilización de ciertas temáticas, promoción de la participación ciudadana
5	Eventos culturales y deportivos	Actividades deportivas, artísticas, organización de festivales y/o gestión de centros culturales
6	Acompañamiento religioso	Eventos religiosos, la predicación del evangelio y/o el apoyo espiritual de los participantes
7	Desarrollo de emprendimientos	Actividades de economía social/popular, cooperativas de trabajo, organización de ferias, huertas comunitarias
8	Mejoramiento y construcción de viviendas y hábitat	Mejora comunitaria de barrios, espacios públicos y verdes, cooperativas vivienda
9	Acceso a información, literatura y otros contenidos	Préstamos de libros, acceso a contenidos digitales, búsqueda de información

Los resultados, que se presentan a continuación en la Tabla N° 6, indican que la tarea de entrega de alimentos y otros elementos básicos constituía la actividad más frecuente, una consecuencia esperable de la brusca reducción de los ingresos monetarios generados por el confinamiento. Sin embargo, la crítica demanda de recursos de sobrevivencia cotidiana no implicó anular otro tipo de acciones, también necesarias en ese contexto, como las actividades orientadas a asegurar el acceso a derechos o los talleres y capacitaciones, servicios que cobraban especial significación en la situación de aislamiento. Además, los datos muestran que otras actividades, menos urgentes, también continuaron vigentes en esas condiciones. Esta distribución pone en evidencia que las demandas de la sociedad y la intervención de la OSC, aún en momentos de crisis agudas, no se reduce a la asistencia material, sino que las tramas organizativas cumplen un rol importante en el acceso a otro tipo de prestaciones e

instancias de formación y socialización, particularmente en el contexto de encierro de esos meses.

Tabla N° 6. Actividad Principal de las OSC

Actividad principal	%
Entrega de alimentos y bienes	37,3
Acceso a derechos	20,08
Talleres y capacitaciones	18,36
Eventos culturales y deportivos	7,04
Desarrollo de emprendimientos	6,76
Acceso a información	5,04
Espacios de encuentro	3,24
Vivienda y hábitat	1,43
Acompañamiento religioso	0,76
Total	100,0

Fuente: Elaboración propia

Por un lado, cuando se profundiza en las modalidades de intervención que desplegaron las organizaciones, en relación con el campo de acción en el que se inscribieron, se evidencia un panorama bien diversificado. Los datos que se presentan en la tabla N° 7 muestran que la mayoría de las organizaciones cubre un espectro extenso de actividades, poniendo en acto modalidades de intervención que van más allá del recorte que cabría esperar para cada campo de acción.

Tabla N° 7. Distribución de Actividad Principal según Campo de Acción de las OSC

Tipo de actividad Campo de acción	Entrega de alimentos y bienes	Talleres y capacitaciones	Espacio de encuentro	Acceso a derechos	Eventos culturales y deportivos	Acompañamiento Religioso	Desarrollo de Emprendimientos	Vivienda y Hábitat	Acceso a la información	Total
Asistencia Social	76,15	9,23	2,31	4,62	1,92	1,54	4,23	0,0	0,0	1,0
Derechos	44,33	10,31	1,03	42,27	0,0	0,0	1,03	1,03	0,0	1,0
Niñez y Juventud	42,5	29,17	2,5	20,0	5,0	0,0	0,83	0,0	0,0	1,0
Trabajo y Economía Social	25,64	13,68	0,0	18,8	0,0	40,17	1,71	0,0	0,0	1,0
Cultura y Comunicación	15,91	9,0	2,27	6,82	63,64	0,0	2,27	0,0	0,0	1,0

Género y Diversidad	10,0	22,0	10,0	56,0	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0	1,0
Educación y Formación	5,39	38,92	1,8	13,77	5,9	0,0	2,4	0,0	31,74	1,0
Salud	3,13	12,5	6,25	78,13	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
Total (%)	37,17	18,80	3,06	19,75	6,65	0,42	7,18	1,37	5,60	1,0

Fuente: Elaboración propia

En esta línea, estos resultados muestran que la primacía de la tarea de asistencia alimentaria y de productos de primera necesidad se verifica en organizaciones de muy distintos campos. No solo los casos que se ubican en el sector asistencial concentran sus esfuerzos en esa tarea, sino que también asociaciones dedicadas a la defensa de derechos y enfocadas en la niñez y juventud y en los adultos mayores, habían priorizado esta función en los años de la pandemia, lo que habla del peso de esta problemática. Más allá de esto, resulta también destacable la importancia que le asignan las organizaciones de género y las de salud a las actividades ligadas a facilitar el acceso a los derechos; así como la relevancia que asumen los espacios de encuentro para las organizaciones dedicadas a la ancianidad.

Por otro lado, las modalidades de intervención implementadas por las organizaciones no se reducen a un solo tipo de actividad, al que se menciona como principal en el relevamiento, sino que la mayoría de los casos indagados dieron cuenta de la realización en simultáneo, de varias actividades diferentes, que, a los fines de este análisis, hemos categorizado como secundarias. La tabla siguiente relaciona la actividad informada en primer lugar con la mencionada como secundaria, lo que permite construir agrupamientos de actividades que sirven de base para identificar algunas regularidades.

Tabla N° 8. Actividad Secundaria según Actividad Principal de las OSC (en porcentaje)

Actividad secundaria										
Activi- dad prin- cipal	Entrega de ali- mentos y bienes	Talleres y capaci- taciones	Espacio de en- cuentro	Acceso a derechos	Eventos cultural- es y de- portivos	Acompa- ñamien- to Reli- gioso	Desarro- llo de Empren- dimien- tos	Vivienda y Hábitat	Acceso a la infor- mación	Total
Entrega de ali- mentos y bienes	0.0	23.62	5.26	4.96	3.5	0.29	3.5	1.17	0.29	42.57
Talleres y Capa- citacio- nes	11.08	0.0	1.75	5.54	2.92	0.0	1.46	0.0	0.0	22.74
Acceso a derechos	1.17	7.58	0.29	0.0	0.29	0.0	0.58	0.0	0.0	9.91
Acceso a la infor- mación	0.58	6.12	0.0	0.58	2.33	0.0	0.0	0.0	0.0	9.62

Eventos culturales y deportivos	1.46	3.79	0.0	0.87	0.0	0.0	0.0	0.58	0.0	0.29	7.0
Desarrollo de Emprendimientos	0.87	1.75	0.0	0.87	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.5
Espacio de encuentros	0.87	0.87	0.0	0.29	0.29	0.0	0.0	0.0	0.29	0.0	2.62
Vivienda y hábitat	0.0	0.0	0.0	0.87	0.0	0.0	0.0	0.29	0.0	0.0	1.17
Acompañamiento religioso	0.58	0.29	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.87
Total (%)	16,61	44,02	7,3	13,98	9,33	0,29	6,41	1,46	0,58	100	

Fuente: Elaboración propia

En la Tabla N° 8 sobresale, en primer lugar, la diversidad de combinaciones de actividades, lo que daría cuenta de que cada organización desplegaba una arquitectura compleja de intervención. Es decir, antes que campos de acción concentrados en torno a problemáticas cerradas, parecería que el accionar del universo asociativo argentino en contextos de policrisis tiende a construirse en torno a modalidades de intervención mixtas, que articulan tareas diferentes. Los resultados muestran que las actividades desarrolladas no solo abordan las necesidades básicas, como la provisión alimentaria, sino que incorporan también tareas de formación y capacitación y socialización habituales en épocas de mayor estabilidad, junto con acciones de tono más político, como el acompañamiento en el acceso a derechos.

Cabría afirmar que las OSC argentinas desplegaron, durante el período de pandemia, una arquitectura híbrida de modalidades de intervención, que combinaba acciones de promoción de derechos y asistencia social. El accionar del entramado asociativo articulaba tareas de apoyo directo, como la producción y distribución de bienes y servicios, principalmente vinculados a la asistencia alimentaria, con la facilitación en el acceso a derechos, a políticas públicas y a protecciones sociales, y la formación y socialización, como capacitaciones y acompañamiento educativo en diferentes temáticas y oficios, incluyendo el apoyo escolar, actividades culturales y deportivas, la formación ciudadana, la prevención y la facilitación de espacios participativos, la sensibilización y la capacitación de promotores de derechos, etc.

Estas regularidades dan cuenta de que el impacto de la policrisis en las condiciones de vida de las mayorías sociales ha requerido que las organizaciones adapten sus formas de acción, generando a su vez “poli respuestas” para esa situación. En este marco aparentemente disperso, cabe observar algunos agrupamientos de actividades que configuran “tipos” de modalidades de intervención más frecuentes.

En primer lugar, la mayoría de las organizaciones que indican como principal actividad la asistencia alimentaria,

también realizaban talleres y capacitaciones y llevaban adelante espacios de encuentro y acciones de acceso a derechos, lo que pone en evidencia una modalidad de asistencia integral, que cabe encontrar aún en espacios de atención a necesidades, como los inscriptos en los campos de acción de la asistencia alimentaria, niñez y adolescencia y adultos mayores. En segundo lugar, se verifica cierta asociación entre la realización de talleres y las actividades de acceso a derechos, lo que pone de manifiesto una intervención orientada a la difusión y gestión de los derechos, importante en el contexto de restricciones propias de la emergencia. En tercera instancia, aparece una fuerte asociación entre las actividades orientadas al acceso a la literatura con los talleres y capacitaciones y los eventos culturales y deportivos, un agrupamiento, que expresa una modalidad de intervención de orden cultural y orientada a sostener la socialización, acciones que tenían una importancia crucial en el momento del aislamiento.

En síntesis, podemos identificar tres modalidades típicas de intervención de la sociedad civil organizada en momentos de crisis agudas: la asistencia integral, la difusión de derechos y la promoción sociocultural. Estos tipos de intervención no cubren la gran variedad de combinaciones que corporizan el trabajo de las organizaciones sociales, pero ofrecen un primer marco de análisis para caracterizar las modalidades de acción complejas más prevalentes en ese período.

Reflexiones finales

La rica y diversa producción investigativa sobre la sociedad civil argentina cuenta ya con una trayectoria importante, que ha recorrido varias etapas, proponiendo, cada una, un modelo de abordaje propio del campo. Luego de los intentos fundacionales por construir marcos analíticos

comprensivos del conjunto de la sociedad civil organizada, los estudios posteriores se han orientado más hacia abordajes cualitativos, de casos, o estudios de corte sectorial.

Una mirada actual sobre este universo parte de una conceptualización de la sociedad civil como un universo identificable, que se distingue de otros ámbitos sociales por su dinámica libre, voluntaria y no mercantil, pero que a la vez está atravesada por fuertes heterogeneidades internas. Partiendo de esta perspectiva, se hace evidente la importancia de construir una lectura actualizada sobre su configuración y modos de intervención.

Siguiendo este propósito, nuestro análisis busca recuperar algunos de los aportes sustanciales de las producciones fundacionales, como la relevancia de presentar al universo de la sociedad civil organizada como un campo de características propias y generalizables al conjunto de este ámbito. En esa línea, proponemos restaurarlo como un objeto de investigación, que por lo tanto requiere estudios a escala ampliada, así como construcciones conceptuales clasificatorias que permitan ordenar el análisis.

En segundo lugar, el análisis de los datos relevados más recientemente confirma la pertinencia de la perspectiva que sostenía a los estudios de los primeros años de este siglo, que, al enfocarse en los movimientos sociales populares, pusieron de manifiesto la importancia de la inscripción territorial de la trama organizativa.

En esta misma línea, el panorama registrado por el relevamiento de Territorios en Acción también da cuenta de la amplitud de la configuración temática de este universo, un rasgo que los trabajos de corte más sectorial, los más recientes, ya habían puesto en evidencia. Así, se presenta un panorama muy heterogéneo, en términos de problemáticas y tipos organizativos, otra de las características claves del universo de la sociedad civil organizada argentina.

Por último, resulta evidente en los datos analizados, que este universo no debería ser pensado en términos de una sumatoria de casos individuales, sino como un entramado

de organizaciones, estrechamente articuladas entre sí y con organismos estatales. Estas tramas colaborativas, que asumen formatos muy variados, constituyen el sustrato del accionar de la sociedad civil organizada.

En síntesis, el corpus de información producido en el relevamiento de Territorios en Acción permitió construir una mirada actualizada y a escala sobre el conjunto de las organizaciones de la sociedad civil argentina. Este análisis contribuyó a establecer algunos rasgos básicos de su configuración, que, si bien ya estaban parcialmente presentes en producciones previas, no se habían estudiado para un universo más representativo. De este modo, las características fundamentales de la sociedad civil organizada actual consisten en una fuerte inscripción territorial de su conformación y su trabajo, la creciente diversificación de sus campos de acción, y la articulación con otras organizaciones y con instituciones estatales en el marco de entramados público-sociales cada vez más consolidados.

Estos rasgos estructurales se hacen más visibles en situaciones de policrisis, como la que atravesamos en pandemia, contextos que convocan y potencian la acción pública del mundo de la sociedad civil organizada. En efecto, como demuestran los datos presentados en este documento, en esos momentos las organizaciones pusieron en juego las condiciones institucionales que se habían construido previamente. Sobre esta base, los desafíos agudos y múltiples de la policrisis generaron una estructura de “poli respuestas”, que conforman una arquitectura híbrida de modalidades de intervención, diversas pero articuladas.

Poner el foco en el accionar del universo de OSC en respuesta al contexto de policrisis, permite construir una perspectiva de análisis a escala sobre este campo. Como decíamos previamente, los estudios de conjunto apuntaron a construir tipologías basadas en criterios institucionales, mientras que la investigación sobre la acción de las organizaciones tendía a tomar como referencia casos o sectores

particulares. El análisis de las modalidades de intervención, que detallamos en este artículo, pone en evidencia la arquitectura híbrida que caracteriza al trabajo de la sociedad civil organizada en contextos críticos. A la vez, los resultados ponen de manifiesto que, en el marco de esta hibridez, cabe identificar algunas modalidades típicas relevantes, como la asistencia integral, que combina tareas asistenciales con acciones de promoción de derechos; la difusión de los derechos, que suma actividades de incidencia con difusión y formación; y socialización e integración social, que agrupa ofertas deportivas, culturales, encuentros, etc.

De este modo, el abordaje adoptado tiene por objetivo identificar algunas regularidades en las formas de trabajo e intervención que despliegan las organizaciones, en el marco de su campo de acción. Este enfoque conduce a avanzar hacia una caracterización más transversal y dinámica de las prácticas organizativas, con el objetivo de capturar los patrones emergentes de la acción colectiva en un contexto de profundas transformaciones sociales, políticas y económicas. El análisis de las modalidades de intervención permitió delinear un conjunto de combinaciones típicas, que representan una herramienta analítica valiosa para comprender las formas contemporáneas de la sociedad civil en Argentina.

Referencias bibliográficas

- Bombarolo, F., & Latina, A. (1995). La revalorización de las organizaciones de la sociedad civil (OSC): ¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo? *Revista Pobreza Urbana y Desarrollo*, 10(4).
- Campetella, A., González Bombal, I., & Roitter, M. (2000). Definiendo el sector sin fines de lucro en la Argentina. En M. Roitter & I. González Bombal (Comps.), *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en la Argentina*. The Johns

- Hopkins University-Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Paidós.
- Filmus, D., Arroyo, D., & Estébanez, M. E. (1997). *El perfil de las ONGs en Argentina*. FLACSO Argentina.
- Gradin, A., Rofman, A., & Rosa, P. C. (2025). La configuración de la sociedad civil organizada: aportes a su caracterización en la Argentina actual. *Cuestiones de Sociología*, (32).
- Gradin, A., Rofman, A. R., & Rosa, P. C. (2021). Organizaciones sociales en tiempos de pandemia. Aportes desde el mapeo colaborativo de Territorios en Acción. En A. Horcasitas Martínez (Ed.), *Experiencias en primera voz: Gestión del COVID-19 en América Latina. Asuntos del Sur*.
- Gradin, A. (2018). *Estado, territorio y participación política*. Teseo Press.
- Jayasuriya, K. (2023). Polycrisis or crises of capitalist social reproduction. *Global Social Challenges Journal*, 2(2), 203-211.
- PNUD, BID, & Gadis. (2004). *Índice de desarrollo de la sociedad civil en Argentina. Total país*. PNUD / BID / Gadis.
- Roitter, M., Rippetoe, R., & Salamon, L. M. (2000). *Descubriendo el sector sin fines de lucro en Argentina: su estructura y su importancia económica*. CEDES.
- Rofman, A. (2019). El escenario participativo de base popular en el Gran Buenos Aires en tiempos neoliberales: Huellas de la historia reciente y cambios emergentes. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, (4), 37-70. <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/500>
- Rosa, P. C. (2015). Estado y organizaciones de la sociedad civil: Un breve recorrido histórico por los constructores del campo de lo social. *Andes*, 26(2).
- Salamon, L. M., & Anheier, H. K. (1996). *The emerging non-profit sector: An overview*. Manchester University Press.

- Svampa, M. (2025). *Policrisis: Cómo enfrentar el vaciamiento de las izquierdas y la expansión de las derechas autoritarias*. Siglo XXI Editores.
- Thompson, A. (1995). *¿Qué es el tercer sector en la Argentina? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones sin fines de lucro* (Documento CEDES nro. 110). <http://repositorio.cedes.org>
- Tooze, A. (2022). Global inequality and the Corona shock. En *The Long Year: A 2020 Reader* (41-52). Columbia University Press.

2

Lo inmensurable y lo mensurable de la Sociedad Civil en Argentina

MARIO M. ROITTER

Introducción

Este capítulo presenta, a grandes rasgos, una discusión sobre lo mensurable y lo que no puede cuantificarse en referencia a las nociones predominantes sobre sociedad civil, así como también una somera revisión de los enfoques cuantitativos aplicados a su medición en Argentina. En tal sentido, procuramos ubicar los datos como un aspecto importante, pero con limitada capacidad de mostrar de manera cabal el aporte efectivo que realizan las organizaciones de la sociedad civil en aspectos fundamentales como la democracia, los derechos humanos, la participación ciudadana, la convivencia y la equidad social.

Si bien mucho se ha escrito y discutido, la noción de sociedad civil, esta noción no cuenta con una delimitación conceptual establecida y dado que ha sido objeto de intensos debates, no nos adentramos en el estado del arte en esta materia. Así, el capítulo aborda básicamente y de manera no exhaustiva, algunos de los ángulos posibles de discusión sobre la mensurabilidad de la sociedad civil. La argumentación parte del principio de que dicho constructo no puede ser concebido como la mera suma de organizaciones o cuantificada tomando en consideración, por ejemplo, la

cantidad de personas que emplean y el trabajo voluntario que movilizan.

Tomando como punto de partida las dificultades y desafíos que plantea la mensura de la sociedad civil, consideramos como factible y plausible aquellas estimaciones referidas a la infraestructura organizacional de dicho constructo, entendiendo por infraestructura a las organizaciones sin fines de lucro como sector institucional de la sociedad civil¹. Al respecto, exponemos la información cuantitativa disponible de fuentes oficiales en Argentina, así como la aportada por trabajos que plantean indicadores cualitativos proxis sobre la significación que tienen las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Específicamente, se analizan los datos que contiene el Censo Nacional Económico 2023 (CNE), producido por el INDEC sobre estas entidades, lo cual representa una novedosa apertura de esta fuente, ya que es la primera vez que el Instituto publica datos desagregados específicos sobre estas organizaciones. Se trata de una iniciativa altamente encomiable, pero que padece de un conjunto de limitaciones que, si bien algunas de ellas son propias de este tipo de instrumentos, en el caso del CNE 2023 se ven aumentadas por imprecisiones metodológicas y otras cuestiones que planteo en este artículo.

Otro aspecto de lo mensurable que tomamos en consideración refiere a la estimación del trabajo voluntario y las formas internacionalmente estandarizadas para su medición. Para ello, analizo las Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) (INDEC, 2013 y 2021/22), ya que se trata de una fuente que brinda información sobre la tasa

¹ A lo largo de este trabajo utilizaremos como sinónimos los siguientes términos: organizaciones sin fines de lucro, organizaciones del tercer sector, organizaciones de la sociedad civil. En la segunda parte del artículo haremos mención a las instituciones sin fines de lucro (ISFL) y a las instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares (ISFLSH), debido a que así (instituciones) las denomina el sistema estadístico internacional (más precisamente el Sistema de Cuentas Nacionales-SCN), siguiendo las recomendaciones emanadas de la División de Estadísticas de Naciones Unidas.

de participación y el tiempo asignado a tareas voluntarias en marcos organizacionales y fuera de ellos. Al respecto, realizamos una evaluación del poder descriptivo que tienen estos instrumentos estadísticos para dar cuenta del componente voluntario que conforma, conjuntamente con la ocupación remunerada, la suma de la fuerza de trabajo que moviliza una parte relevante de las organizaciones de la sociedad civil.

La inconmensurable sociedad civil

En este apartado haremos una revisión no exhaustiva de algunos textos académicos que han discutido tanto las nociones sobre sociedad civil, así como también la discusión sobre su mensurabilidad. A tal fin, tomaremos como referencia los aportes conceptuales que han realizado diversos autores acerca de los desafíos y las limitaciones de este concepto y su valuación cuantitativa en un determinado país o región o, como base para la realización de estudios comparativos entre naciones.

Como primer paso presentamos algunos de los conceptos que intentan captar a este constructo imaginario que llamamos sociedad civil. Entendemos que este espacio no es un sector², ya que la idea sectorial se condice sólo con la de organizaciones proveedoras de servicios (salud, alimentación, recreación, etc.), en el marco de un determinado régimen de bienestar, sino que la concebimos como una suerte de escenario en el que se expresan múltiples voces, movimientos y organizaciones que intervienen en cuestiones de interés público por fuera (aunque no necesariamente aisladas, independientes) del sector público, empresas y el sistema político. No hay aquí un componente valorativo

² El Sector de la Sociedad Civil, es uno de los términos utilizados para referirse al paraguas bajo el cual puede incluirse a las organizaciones. Argumentos a favor de su uso pueden encontrarse en: Wagle (1999).

(“los buenos”) ya que la sociedad civil no tiene una única lógica ni una única orientación de conjunto, sino que en su seno se manifiestan orgánica o inorgánicamente las diferencias sociales, culturales y políticas, o sea, la multiplicidad de intereses existentes en la sociedad.

La sociedad civil abarca una pluralidad de actores, formas organizativas y prácticas sociales que, además, varían según los contextos históricos, políticos y culturales. Por ello, su mensurabilidad resulta intrínsecamente problemática: no existe un consenso universal sobre qué debe incluirse o excluirse del dominio de la sociedad civil, ni sobre cómo ponderar las diversas expresiones del asociativismo, la acción colectiva o la participación ciudadana.

Ahora bien, más allá de esta aproximación conceptual, resulta necesario considerar el contexto contemporáneo del debate sobre la noción misma de sociedad civil. Al respecto, nos parece conveniente advertir sobre un clima de época que se ha ido conformando en medios académicos y no académicos, que podríamos denominar como una cierta fatiga, una pérdida de momento, alrededor de la definición y delimitación de este tópico como objeto de estudio. En tal sentido, ya en la primera década de este siglo Volkhart F. Heinrich (2004) manifestó interrogantes tanto sobre el contenido de la noción de sociedad civil, como su operacionalización, especialmente cuando su cuantificación se orienta a la comparación entre países. Crítica que salió al encuentro de la propuesta de comparabilidad entre “tamaños” de sociedad civil, que tuvo una amplia difusión en círculos académicos, a partir del Proyecto Comparativo Internacional sobre el Sector sin Fines de Lucro de la Universidad Johns Hopkins (CNP-JHU, por sus siglas en inglés), iniciado a mediados de la década de 1990.

Heinrich (2004) postulaba que el debate sobre la utilidad del concepto de sociedad civil para el análisis social ha alcanzado una etapa crítica, y sostenía que las llamadas a su abandono estaban en aumento. Por ello este autor manifestaba que, para demostrar su relevancia en la formulación de

políticas, la práctica y la investigación, se requerían conceptos operativos más precisos y una investigación empírica más rigurosa sobre la sociedad civil. Y, particularmente, en relación a los estudios comparativos destacaba tres desafíos: la definición de los límites de la sociedad civil, ¿qué queda dentro y qué queda fuera (familia, mercado, Estado); la variabilidad contextual (la sociedad civil puede funcionar muy distinto según el país, el sistema político, la historia institucional), y, la tensión entre la definición normativa (lo que debería ser) y definición descriptiva (lo que es).

Por su parte Anheier (2023) retomó la discusión sobre la necesidad de diferenciar la noción de tercer sector de la sociedad civil, así como el vínculo entre ambas nociones: “La primera tarea para replantear el concepto de sector sin fines de lucro consiste en dejar de tratarlo como sinónimo de sociedad civil. La sociedad civil es más que organizaciones; incluye valores y normas culturales y políticas, nociones de ciudadanía, compromiso cívico y solidaridad. Por encima de todo, se refiere a la capacidad de las sociedades, comunidades y ciudadanos para la auto-organización y el autogobierno (...) Por lo tanto, parece más apropiado considerar al sector sin fines de lucro (y los diversos roles de las organizaciones sin fines de lucro) como la infraestructura organizacional de la capacidad de gobernanza de la sociedad civil, de manera análoga a la capacidad regulatoria y administrativa del gobierno” (2023:1117-1118).

Se puede deducir entonces que Anheier (2023) plantea que, en tanto infraestructura, las organizaciones que conforman el tercer sector, traducen la energía cívica y los valores normativos de la sociedad civil en formas institucionales estables -asociaciones, fundaciones, ONG, movimientos, redes- que posibilitan la cooperación, la representación de intereses y la producción de bienes públicos por fuera o en complementación con el Estado, sosteniendo la gobernanza social, la participación ciudadana y la defensa del interés público. A partir de lo señalado, este autor propone como tarea analizar de qué manera esta suerte de infraestructura

organizacional, que podemos adjetivar como la base material de la sociedad civil, canaliza la acción colectiva, la incidencia política y la sostenibilidad institucional a través de la capacidad cívica, y el capital social. En virtud de ello, la fortaleza de una sociedad civil no se mide solo por el número de organizaciones, sino por su capacidad para autogobernarse, contrapesar al Estado y sostener un orden social plural y democrático. Aspectos que, señala Anheier (2023), son esquivos a la cuantificación³, aunque puedan operacionalizarse en base a indicadores proxi, cuestión sobre la cual no nos adentraremos⁴.

La idea de sociedad civil queda así planteada como un espacio en el cual participan tanto las asociaciones que proyectan su acción hacia la construcción de una ciudadanía participativa, como otros actores sociales que conforman iniciativas o colectivos transitorios o permanentes -movimientos sociales, coaliciones, foros, redes, etc.-. En este espacio simbólico se procura incidir en las políticas públicas, en la construcción de agendas, y se construye poder en diálogo, en coordinación o enfrentamiento con el Estado y/o con el poder económico. Ni separado ni aislado de la esfera de lo político y lo económico, es un escenario del disenso y del consenso social. Allí, sin que ese *allí* tenga ninguna dimensión física, se procesan y articulan opiniones, peculiares formas representación y defensa de ciertas

3 En CIVICUS (2010) se señala que “no existe un conjunto ampliamente utilizado y acordado de herramientas de recolección de datos para evaluar la sociedad civil” y como metodología para superar esta limitación en una perspectiva de comparación internacional, propusieron el desarrollo de un Índice de la Sociedad Civil basado en un sistema participativo y un plan de acción como herramientas para su dimensionamiento, fundamentado en múltiples dimensiones y variables cuali y cuantitativas.

4 Entre este tipo de indicadores puede mencionarse: V-Dem Core Civil Society Index https://v-dem.net/weekly_graph/core-civil-society-index; CAF World Giving Index <https://www.cafonline.org/insights/research/world-giving-index>; World Values Survey Wave7 <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV7.jsp>; Latinobarómetro <https://www.latinobarometro.org/quienes-somos>

causas políticas y sociales, así como acuerdos y conflictos (Roitter, 2016)⁵.

Así como el planteo acerca de una función estructural de las organizaciones en la sociedad civil, otros autores, como De Leonardis (2001), enfatizan la necesidad de analizar sus orientaciones normativas y su papel frente al Estado y el mercado. Para esta autora, un aspecto central a considerar consiste en observar qué actores de la sociedad civil, ayudan a consolidar y jerarquizar una idea de lo común basada en la condición pública del Estado y en la perspectiva de limitar el poder de las corporaciones privadas, y cuáles adoptan otro tipo de posiciones. Esta autora pone de manifiesto que, ante la creciente asimetría de poder impuesta por la primacía del mercado y la consiguiente desigualdad social, el *sector*, lejos de enmascarar estas diferencias sociales bajo la retórica de la benevolencia y el altruismo, debería contribuir con su accionar a fortalecer los mecanismos institucionales que

⁵ Cabe preguntarse si no debería incorporarse como un actor central en las arenas de la sociedad civil, a los medios de comunicación masiva y a las redes sociales, por su capacidad de influir y formar opinión pública. Es difícil dejar de lado el hecho que, como eje rector de su actividad, está presente la finalidad lucrativa, en forma inmediata o mediata, y que por lo tanto desde una mirada que iguala a sociedad civil a “entidades no lucrativas”, deberían quedar excluidas. Sin embargo, tampoco podría afirmarse que son sólo *medios* o meros *canales* y no actores sociales que, como otros, cuentan con sus respectivas agendas de prioridades institucionales, comerciales y políticas, y, además, tienden a expresar y reforzar el sentir y la opinión de ciertos actores sociales para los cuales o en nombre de los cuales hablan. Decimos esto conscientes del riesgo de poner la noción de sociedad civil en un solapamiento con la de espacio público (Roitter, 2016). Al respecto, Lyons (2009) señala que la sociedad civil como esfera pública incluye un componente que muchos considerarían fundamental: los medios de comunicación de masas. Como mínimo, los medios constituyen un elemento central de la esfera pública -el espacio donde las ideas y opiniones se expresan (o se excluyen). Además, los medios y plataformas y redes sociales son el vehículo a través del cual las acciones y puntos de vista manifestados en otros ámbitos -por ejemplo, una manifestación frente al parlamento- son seleccionados y transmitidos a un público más amplio. Por lo tanto, quienes controlan los medios influyen de manera significativa en los temas que se debaten en la esfera pública y en la forma en que esos debates se desarrollan (traducción no textual de Lyons al castellano mediante IA).

permitan la participación de los ciudadanos, reconociendo la índole pública de los problemas sociales y de las soluciones para enfrentar tales problemáticas.

Lo dicho implica distanciarse de cierto “esencialismo bien pensante” que tiende a ver a las organizaciones de la sociedad civil, de manera general, como intrínsecamente buenas, excepto, claro, cuando contradicen sus opiniones o sus visiones sobre un determinado tema. Tal como lo ilustró alegóricamente Carlos Acuña (2007) la sociedad civil no es necesariamente “bella”.

De Piero (2005), a su vez, manifiesta algunas perspectivas similares a las ya enumeradas, pero hace expresa su disconformidad con la visión funcionalista y reduccionista de algunas concepciones sobre sociedad civil. Al respecto, destaca que la noción de sociedad civil puede diluirse si se emplea sin tomar consideración la heterogeneidad interna, las relaciones de poder, la dependencia del Estado o del mercado, o si se asume implícitamente que “la” sociedad civil es un actor homogéneo, virtuoso, autónomo. De Piero lo propone como “el espacio de tensiones” más que de armonía automática, y refiriéndose a los vínculos entre las organizaciones de la sociedad civil, Estado y mercado, señala que esos grupos no se encuentran escindidos de estos dos fundamentales espacios de las sociedades modernas, “ya que sus intervenciones se manifiestan e influyen en el campo de lo político, lo económico, lo social y la cultura en términos generales, al trabajar y buscar la representación de los derechos, del espacio público, de tradiciones y opciones culturales o sociales, constituyendo a su vez las prácticas propias de la vida de los ciudadanos” (De Piero, 2020:48). De esta manera se ubica en una posición opuesta a la concepción liberal que tiende a oponer sociedad civil y Estado como polos independientes, donde la primera representaría la autonomía, la espontaneidad o la moralidad social frente a la racionalidad burocrática o el poder coercitivo estatal. En tal sentido, plantea que la sociedad civil no puede pensarse como un espacio que se opone al Estado, sino como

una dimensión constitutiva de lo público, “como espacio político, ya que el conflicto no se presenta de manera reducida a una cuestión de Estado vs. sociedad civil, sino que la disputa se conforma a partir de las construcciones que realizan los distintos actores sociales sobre cómo plantear esa relación y el rol que las organizaciones deben tener en términos generales en lo político y económico” (De Piero, 2005:25).

Coincidimos en que ninguna entidad funciona de manera aislada de su contexto. En tal sentido, dentro de la fuerte heterogeneidad que caracteriza a las OSC, ocupa un destacado lugar el acceso a recursos. Si se exceptúa a aquellas capaces de generar sus propios fondos mediante la venta de servicios o el cobro de cuotas por membresía, generalmente instituciones consolidadas, estructural y profesionalmente, que por lo general prestan servicios a sectores medios, queda la vasta mayoría de las organizaciones que pugnan por acceder a las fuentes estatales de financiamiento y, en menor medida, a las donaciones privadas o recursos autogenerados. Esta polarización es lo que Gonzalo Delamaza (2010) ilustra lo que acontece en tal sentido en Chile, representando al espacio asociativo como aquel en el que convive una suerte de “alta sociedad civil”, las menos, con una “baja sociedad civil”, conformada por una infinidad de organizaciones.

La problemática de la medición adquiere especial relevancia cuando se utiliza otro tipo de indicadores cuantitativos para evaluar el desarrollo de la sociedad civil. Al respecto, Malena y Heinrich (2007) complementando las observaciones ya argumentadas acerca de la limitada capacidad heurística que puede lograrse mediante el uso unilateral de los aspectos claramente mensurables (nivel de ocupación, número de voluntarios), advierten sobre los riesgos de utilizar indicadores de desempeño o de fortaleza institucional como equivalentes del “grado de desarrollo” de la sociedad civil. Desde la perspectiva de estos autores, indicadores -como densidad organizativa, niveles de participación,

recursos financieros o capacidad de incidencia-, si bien pueden ser útiles descriptivamente, no captan la dimensión cualitativa de los vínculos sociales, las motivaciones de la acción colectiva, ni las modalidades informales de organización que particularizan a muchas sociedades del Sur Global. La vitalidad cívica no puede, por tanto, reducirse sólo a métricas organizacionales ni a estándares de eficacia institucional.

Prácticamente la totalidad de los autores mencionados parten de reconocer que la sociedad civil es un concepto multidimensional y polisémico, por ello, la búsqueda de indicadores estandarizados tiende a simplificar realidades densas y contextualmente situadas, sacrificando matices fundamentales que pueden generar un efecto de “cosificación” de la sociedad civil, presentándola como una entidad fija o cuantificable, cuando en realidad se trata de un entramado dinámico de relaciones sociales, con un carácter vivo y cambiante, una red de vínculos, prácticas, valores, significados y normas que evolucionan constantemente. Es un proceso social en movimiento, algo relacional y dinámico, no un stock cuantificable que puede desdibujar su naturaleza política, simbólica y cultural en constante transformación.

Desde una perspectiva crítica, esta observación invita a reflexionar sobre los “efectos performativos” de la medición, es decir, la capacidad de las definiciones y métricas para modelar el propio campo que pretenden describir, incide en la consideración acerca de lo que se cuenta (o se excluye) como componente de sociedad civil y cómo debe medirse. Así, los instrumentos cuantitativos no sólo describen, sino que también configuran la manera en que actores públicos e internacionales conciben y conducen este campo. Por ello, la cuantificación puede contribuir tanto a su reconocimiento como a su despolitización, desplazando la atención desde los procesos de acción colectiva y disputa por el sentido hacia la mera gestión técnica de indicadores.

En suma, se trata en encontrar la forma de equilibrar la necesidad de datos y su eventual comparabilidad, con una comprensión más densa y reflexiva de la sociedad civil como un espacio de relaciones dinámicas y normativamente cargadas, cuya riqueza no puede reducirse a lo cuantificable sin pérdida de significado.

La cuantificación de lo cuantificable: las organizaciones sin fines de lucro en Argentina

Tal como lo destacamos previamente la pretensión de medir “la sociedad civil” parece basarse en premisas no necesariamente compatibles con el objeto a mensurar: no es una unidad estable, no están claras sus fronteras y las propiedades mensurables (por ejemplo, cantidad de organizaciones, nivel de participación, volumen de voluntariado), sólo capturan una parte del fenómeno: la sociedad civil organizada. Precisamente a este conglomerado, también denominado como sector sin fines de lucro o tercer sector, está dedicado este apartado.

Medir este sector comporta capturar evidencia empírica que, entendemos, puede permitir un acercamiento necesario, no el único, para entender algunas de las características del universo asociativo. Pero no sólo se trata de contar o generar datos, sino que, además, es importante tomar la precaución de asegurar ciertos estándares de calidad tanto en la definición del objeto o unidad de análisis a estudiar, como la de los datos recolectados y en su interpretación. Se trata de una advertencia ciertamente obvia pero que, como veremos, no siempre es tomada con la adecuada previsión.

Las fuentes en las que se basa la conversación que proponemos, provienen del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC): el Censo Nacional Económico 2020-2021 Resultados provisionales (publicado en 2023) y las encuestas de uso del tiempo (ENUT, 2013 y 2021, publicados en 2014 y 2022, respectivamente).

El Censo permite una aproximación cuantitativa parcial al sector sin fines de lucro de Argentina, en la medida que ofrece datos sobre la cantidad de unidades de actividad económica relevadas y el empleo⁶ que generan estas instituciones. Las “unidades económicas” no lucrativas captadas por el CNE parecen estar circunscripta aparentemente al subconjunto denominado Instituciones sin Fines de Lucro que Sirven a los Hogares (ISFLSH)⁷, siguiendo en tal sentido las recomendaciones y principios establecidos por el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). Sin embargo, en el documento de difusión de los resultados, en vez de utilizar esta denominación, refiere a ellas como “organizaciones sin fines de lucro” (OSFL), no especificando si este agrupamiento responde o no al recorte que propone el SCN.

Como es lógico para una agencia estadística oficial como lo es el INDEC, su marco metodológico responde a las directrices del SCN⁸, directrices que no permiten la identificación exhaustiva del conjunto de las OSFL y que, por lo tanto, subestima su importancia. Dentro de su lógica, las únicas organizaciones no lucrativas son exclusivamente las que sirven a los hogares (ISFLSH), vale decir, aquellas cuyos ingresos no dependen mayoritariamente del gobierno (en cualquiera de sus tres niveles jurisdiccionales) ni tampoco provienen en lo fundamental de

6 La información que brinda está organizada sobre la variable empleo y número de entidades la presenta según tipo jurídico, tamaño, localización y edad (antigüedad). En este documento sólo haremos referencia al número de entidades y el empleo organizado por tipo jurídico y sobre su distribución territorial.

7 Instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares (ISFLSH): son entidades jurídicas dedicadas principalmente a la producción de servicios no de mercado para los hogares o para la comunidad. Sus recursos principales son contribuciones voluntarias. Para el SCN la actividad económica de un país o región se subdivide en cinco sectores institucionales: [1] sociedades no financieras, [2] sociedades financieras, [3] gobierno general, [4] hogares, [5] instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares (ISFLSH). Ver Instituto Nacional de Estadística y Censos. Nota metodológica: cuentas por sectores institucionales Metodología N°39 (INDEC, 2022).

8 Naciones Unidas (2007, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales-División de Estadística (2007): Manual sobre las instituciones sin fines de lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales División de Estadística Naciones Unidas Estudios de Métodos Serie F, No. 9. https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_91s.pdf

actividades de mercado (venta de bienes y servicios)⁹. Vale decir bajo el rótulo ISFLSH se incluye solamente aquellas que son sostenidas por sus miembros o socios, donaciones en dinero o especie y/o el tiempo de trabajo no remunerado (voluntariado), pudiendo contar con una combinación entre éstos y recursos de mercado o del Estado siempre que no superen el 50% de sus ingresos.

Las exclusiones que establece el SCN no son necesariamente arbitrarias ya que permiten homogeneizar las unidades económicas abarcadas por la denominación “sin fines de lucro”, a costa de que quede fuera de este conjunto, un número importante de entidades basadas en lo fundamental, más allá de su estructura de ingresos, en el esfuerzo común y la cooperación, bien sea que sus actividades se orienten a sus miembros/asociados o a la comunidad en general. Esto no implica desconocer que existe un número nada desdeñable de organizaciones formalmente no lucrativas, pero cuya fuente de ingresos y su desempeño no está lejos de la que muestra una entidad empresarial, al menos en la percepción de sus usuarios¹⁰.

Además, para tener una adecuada imagen de la estructura de ocupación de las OSFL se requiere estimar con el aporte de mano de obra voluntaria, que es uno de sus rasgos distintivos. Este componente no debe confundirse con el trabajo no remunerado que pueda existir en otras actividades, por ejemplo, explotaciones de carácter familiar dentro de la cuales hay trabajo no pagado o el trabajo de cuidado que se realiza en el marco hogareño, aunque comparte con estas formas laborales

⁹ Dado que el criterio de imputación del SCN depende de su estructura de ingresos, ello conlleva a que una parte de las organizaciones se imputen contablemente al sector público (cuando reciben más del 50% de sus ingresos de fuentes estatales), a sociedades financieras (muy pocos casos) y, a sociedades no financieras (aquellas cuyos ingresos provenientes de ventas de servicios y otras actividades comerciales supere el 50% del total de sus recursos).

¹⁰ Como ejemplos puede citarse una parte importante de las universidades privadas, algunos colegios primarios y secundarios, así como ciertas instituciones médicas (organizadas bajo la forma jurídica fundación).

el hecho de que no es contemplado como valor económico por el SCN¹¹.

En efecto, el trabajo voluntario no es capturado por lo general en los censos económicos, por ello la Organización Internacional del Trabajo (OIT) recomienda una herramienta estadística muy adecuada para medirlo, que consiste en implementar un módulo complementario de las encuestas de hogares¹². Estas encuestas, tienen un alto poder descriptivo debido a que son realizadas sobre la base de muestras representativas y, por ello, capturan datos útiles para analizar el perfil demográfico de voluntarios. En su defecto, también recomienda apelar a información sobre el trabajo voluntario que pueda obtenerse en las encuestas sobre el uso del tiempo (OIT, 2011; 2021).

¹¹ Gracias a la puesta en la escena pública de las ideas que promueve la denominada economía feminista y economía del cuidado, se ha logrado en los últimos años poner en evidencia el volumen de trabajo que se realiza en el ámbito de los hogares, trabajo que por no ser remunerado permanece por fuera del SCN. Las encuestas del uso del tiempo son un instrumento que permite visualizar su importancia, así como el sesgo inequitativo de distribución de la carga de trabajo en función del género. En Argentina el valor económico del trabajo no remunerado representaba en 2020 el 21% del PBI y, dentro de éste, el 70% correspondía al trabajo femenino, según la publicación de CEPAL (2021).

¹² El Manual de medición del trabajo voluntario (OIT, 2011) y la Guía para la medición del voluntariado (OIT, 2021) proponen un módulo específico para la cuantificación del voluntariado con carácter adjunto a una encuesta de población activa. "La OIT recomienda medir el trabajo voluntario a través de encuestas a hogares, con el fin de abarcar tanto el voluntariado realizado a través de organizaciones como el voluntariado directo (no organizado). [...] Según la estrategia de recolección de datos, las fuentes de información pueden clasificarse en dos categorías principales: Módulos específicos (una sola pregunta o un conjunto de preguntas), diseñados específicamente para recopilar información sobre el trabajo voluntario, utilizando un período de referencia de al menos una semana. Estos pueden realizarse como encuestas dedicadas o incorporarse a otras encuestas de hogares y Censos y Encuestas de Uso del Tiempo (EUT), que emplean el enfoque basado en diarios o preguntas estilizadas, en las que se registra la participación en diferentes actividades durante un período de referencia muy corto (generalmente un día). Sin embargo, también pueden incorporarse módulos específicos, con un período de referencia más largo, a los cuestionarios individuales de las EUT". Fuente: ILO. National practices in measuring volunteer work: A critical review. 20th International Conference of Labour Statisticians Geneva, 10-19 October 2018.

También existen relevamientos llevados a cabo por consultoras privadas (Gallup¹³ a nivel internacional y VOICES a nivel local¹⁴) o entidades independientes (Latinbarómetro, Encuesta Mundial de Valores), que, haciendo las salvedades del caso, pueden proporcionar datos útiles, particularmente sobre participación ciudadana y las percepciones/opiniones sobre temas vinculados con la democracia y el espacio público.

A nivel internacional, el proyecto CNP-Johns Hopkins University, iniciado en 1990, fue pionero en plantear la necesidad de superar las limitaciones del SCN como fuente capaz de permitir un mapeo de las entidades no lucrativas y de utilizar esta metodología con fines comparativos¹⁵. Estos esfuerzos dieron lugar a la construcción de la denominada Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro como parte de los criterios del sistema estadístico de Naciones Unidas¹⁶. Se trata de una herramienta concebida para medir la contribución del sector sin fines de lucro en su conjunto al empleo y a la economía de cada país¹⁷ y suele construirse a partir de una amplia gama de fuentes de datos, incluidos archivos administrativos (registros

¹³ Ver: Gallup Global Generosity: World Felt Less Charitable in 2024, <https://tinyurl.com/3h9cd5bw>.

¹⁴ Ver: VOICES! *Récord de voluntarios en Argentina: Se detecta una tendencia de suba del voluntariado en nuestro país*, <https://tinyurl.com/49vdamyc>

¹⁵ Naciones Unidas (2007)

¹⁶ La Cuenta Satélite sobre Instituciones Sin Fines de Lucro y Afines y Trabajo Voluntario es una actualización del Manual sobre Instituciones Sin Fines de Lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales (Naciones Unidas, 2003). Surge como resultado de la colaboración entre la División de Estadística de las Naciones Unidas y el Centro Johns Hopkins para Estudios de la Sociedad Civil. Este manual está disponible únicamente en idioma inglés. Ver: UNSTAD Satellite Account on Non-profit and Related Institutions and Volunteer Work, UN New York (2018). https://unsstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/UN_TSE_HB_FNL_web.pdf

¹⁷ Existen Cuentas Satélites para diversos sectores: cultura, deporte, salud, entre otros. En Argentina la que cuenta con más regularidad es la referida a cultura.

de impuestos y de la seguridad social)¹⁸, censos, encuestas regulares e información de cuentas públicas¹⁹.

Si bien se mencionó en el inicio de este artículo su carácter no exhaustivo en materia de reconocimiento a los trabajos de investigación en el campo de la mensura y caracterización del universo asociativo, no resultaría apropiado cerrar este apartado sin mencionar otros abordajes que, desde el ámbito académico y con alcance nacional, se ubican a medio camino, sin que esta expresión sea la más adecuada para referenciarlos, entre la cuantificación, la descripción y el análisis acerca de las OSC en Argentina, según el caso. En efecto, las dos investigaciones que mencionaremos a continuación se asentaron tanto en lo cuantitativo, como en otros aspectos que emergen a partir de distintas modalidades que tuvieron los respectivos relevamientos y la focalización en el análisis que desplegaron. A partir de ello, lograron evidencias sobre los rasgos y el desempeño de las OSC: sus estructuras de funcionamiento, el trabajo en redes, el tipo de actividad que desarrollan, las áreas temáticas de intervención, los espacios de participación ciudadana y de gestación de procesos de incidencia en políticas públicas.

Al respecto, mencionamos en primer lugar la investigación llevada a cabo por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y la Fundación SES (2021). Esta investigación, se basó en un trabajo de campo que les permitió mapear a 689 organizaciones a nivel nacional, en base a lo cual definieron una tipología de organizaciones, su estatus jurídico, las áreas temáticas de intervención, el modo de intervención y sus destinatarios, los ámbitos de actuación y el alcance geográfico, entre otros aspectos. La investigación abordó cuestiones referidas a

¹⁸ Incluidos archivos administrativos sobre organizaciones benéficas, comunitarias registradas y otras entidades exentas de impuestos (por ejemplo: las pertenecientes a lo que suele denominarse Economía Social o Economía Social y Solidaria).

¹⁹ Concretamente, los manuales para la construcción de las cuentas satélites amplían el SCN en tres direcciones: en primer lugar, tratan los conceptos del SCN de manera más detallada y en algunos casos los adaptan para usos especiales en dichas cuentas; en segundo lugar, ofrecen sugerencias acerca de las fuentes de datos más convenientes o adecuadas y los métodos de compilación; y, en tercer lugar, presentan detalles sobre la utilización de los datos para el análisis.

la estructura de las organizaciones (sus ámbitos de dirección, su personal, los voluntarios que participan, y la composición por género; la dimensión económica de las entidades (la estructura del gasto y las fuentes de financiamiento); el marco normativo que las regula tanto en lo fiscal, como en lo laboral; y, la incidencia de las organizaciones en los asuntos de interés comunitario y social. Como puede observarse, se trata de una investigación que abarca una amplia gama de temáticas, cada una de ellas basada en evidencia empírica. Si bien la muestra utilizada no es estadísticamente representativa del conjunto, el amplio número de entidades relevadas le da a este trabajo un carácter ilustrativo de importancia significativa.

El otro relevamiento de importancia, nacido al igual que el anterior en tiempos de pandemia, es el llevado a cabo por una alianza entre la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina), el Instituto del Conurbano de la Universidad de General Sarmiento (UNGS) y Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET). Del trabajo de relevamiento surgió una nutrida base de datos, de carácter voluntario, que al año 2024 había alcanzado los 8276 casos²⁰. A partir de esta base, emerge el documento elaborado por Gradín, Rofman y Rosa (2025), en el que exponen la investigación que han realizado, orientada a la caracterización del universo organizacional a partir de diferentes dimensiones, tales como su campo de acción principal, su alcance territorial, su participación en redes, su relación con el Estado en sus diferentes niveles. Estas evidencias les han permitido a las autoras identificar algunos ejes de trabajo a partir de los cuales se centran “en el análisis y la caracterización de las diferentes modalidades de intervención que estas OSC despliegan cotidianamente en las comunidades y/o territorios [y] profundizar la mirada sobre qué hacen las organizaciones en la actualidad y cómo lo hacen” (Gradín, Rofman y Rosa, 2025: 2) Una de las ideas centrales que proponen consiste

²⁰ Territorios en Acción. Mapeo colaborativo de organizaciones sociales en Argentina. UNGS – FLACSO Argentina – CEUR/CONICET. <https://xn--territoriosenaccion-61b.org/>

en avanzar más allá de tipologías estáticas y enfocarse en qué hacen las organizaciones hacia afuera, en los territorios, cuáles son sus agendas, sus formas de articulación, su inserción en redes y su vinculación con políticas públicas. Con esta premisa las autoras señalan tres ejes clave para entender la sociedad civil organizada actual en Argentina: [1] diversificación (expansión de tipos de organizaciones, agendas temáticas más amplias), [2] territorialización (creciente presencia e intervención de OSC en los territorios, proximidad al día a día de la comunidad), y [3] variedad en los formatos de intervención y entramados (redes entre sí y articulaciones con otros actores). Este abordaje les ha permitido detectar la presencia de nuevos formatos organizacionales, una fuerte implicación en políticas sociales (articulando servicios e incidencia/participación) y una extensa vinculación con el Estado. Sobre esta cuestión las autoras detectan la presencia de oportunidades para un mayor impacto, pero también riesgos: dependencia de fondos públicos, pérdida de autonomía, profesionalización excesiva o burocratización. Asimismo, señalan en sus conclusiones la importancia de contar con datos actualizados, mapeos y relevamientos como los generados por el proyecto conjunto Territorios en Acción. A partir del análisis de estos datos pudieron “construir una mirada actualizada sobre el universo de las OSC, que se presenta como heterogéneo en sus formas, fuertemente anclado en los territorios, y articulado en entramados complejos que vinculan lo público y lo social de maneras diversas”, permitiendo así visibilizar este universo cambiante y heterogéneo.

En síntesis, la medición de la sociedad civil enfrenta un problema conceptual de delimitación y las estadísticas oficiales sólo alcanzan a capturar el universo de la sociedad civil organizada -el tercer sector-, dejando fuera amplios márgenes de acción social y comunitaria. Los trabajos basados en relevamientos académicos recientes aportan enfoques complementarios cualitativos y mixtos que superan los límites de las fuentes oficiales. Además, muestran la posibilidad de transitar caminos alternativos, susceptibles de ser ampliados o repetidos ya que los provenientes de fuente oficial resultan cada vez más

escasos, más aún en esta coyuntura de ataque a lo público y lo social, y poco fructíferos en lo analítico, en la medida que no se complementen, articulen y potencien combinando enfoques cuali y cuantitativos.

La estimación del INDEC sobre las organizaciones de la sociedad civil y el trabajo voluntario

En Argentina existe un antecedente en la utilización del CNE (1994/95) como fuente de datos para estimar el peso que tienen las ISFL en el empleo y en la economía. Esta estimación la realizó el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) y sus resultados fueron publicados en el año 2000 en el marco del Proyecto Comparativo Internacional de la Universidad Johns Hopkins (CNPS-JHU)²¹.

En fecha reciente ha sido el propio INDEC quien ha utilizado los datos censales para producir una estimación sobre la importancia de las ISFL en Argentina dentro de la estructura del SCN y, por lo tanto, contemplando sólo a aquellas organizaciones que sirven a los hogares, que, como ya fuera señalado, representan sólo una porción del conjunto²². A través de este relevamiento²³. En la actualidad se dispone de datos referidos a

²¹ Ver: Roitter, M. (2000).

²² Censo Nacional Económico 2020/2021 (INDEC, 2022), fue llevado a cabo durante los años 2020 y 2021 en forma virtual, no se realizó trabajo de campo tradicional, y los resultados provisorios fueron publicados en 2022. Los datos publicados refieren al año 2019 y contemplan 349.260 unidades económicas. (INDEC CNE, 2021:8).

²³ Según lo informa el INDEC se ha tomado en cuenta la primera etapa del relevamiento. Y aclara que, “en la segunda etapa del CNE 2020-2021 está prevista la realización de un conjunto de encuestas estructurales económicas a empresas y organizaciones sin fines de lucro con el objetivo de indagar con mayor detalle sobre su producción, su estructura de costos, los márgenes operativos y los productos e insumos que utilizan, entre otra información. Asimismo, se prevé efectuar una encuesta económica particular a los hogares productores de bienes y servicios que permitirá clasificar y caracterizar más acabadamente la actividad económica de los cuentapropistas” (INDEC, 2023:9). Cabe aclarar que esta segunda etapa nunca se llevó a cabo.

la cantidad de unidades económicas, su distribución provincial y sectorial, así como la cantidad de empleados (denominado por el INDEC como empleo asociado) de las organizaciones no lucrativas.

A continuación, exponemos los datos generados por el Censo y presentamos algunas críticas sobre la manera en que aparecen representadas las organizaciones no lucrativas. La intención de esta mirada no es poner el profesionalismo del personal del INDEC, profesionalismo que es claramente un positivo atributo de esta institución, sino dar cuenta de las dificultades de mensura que se presentan a la hora de estimar la importancia cuantitativa de este tipo de entidades, particularmente, cuando no se toman en cuenta algunos recaudos en materia de lo que se incluye dentro del conglomerado organizaciones sin fines de lucro.

Número de entidades y empleo generado

El tipo de organizaciones contempladas bajo el rótulo no lucrativo no ha sido aclarado por el INDEC en el documento en el que se publican los resultados provisorios del Censo. Pero es evidente que se privilegió dar cuenta de los resultados agrupándolos según tres tipos jurídicos: Asociaciones, Consorcios de propietarios y Fundaciones. A estos se suma uno, de carácter genérico: Otros no especificados.

Tomando en consideración las cifras que contiene la Tabla N° 1, puede verse que, sobre un total de 76.084 unidades económicas catalogadas como organizaciones sin fines de lucro, el 57,4% corresponde a consorcios de propietarios, vale decir que, si se excluye a estos, las entidades relevadas alcanzan a un modesto número neto de 32.393 unidades, de las cuales la vasta mayoría están bajo el rubro jurídico Asociaciones²⁴.

²⁴ A modo de referencia sobre la cuantía de asociaciones civiles que pueden ubicarse dentro del tipo jurídico Asociación, cabe mencionar un estudio realizado por el Ministerio de Deportes en colaboración con la Universidad Nacional de San Martín (Relevamiento Nacional de Clubes y Entidades Deportivas – RENACED), que

Para que esta información tenga una utilidad que trascienda lo meramente descriptivo, hubiera sido conveniente que se desagregara la información por las temáticas que abordan dichas organizaciones.

**Tabla N° 1. Unidades económicas y empleo, según persona jurídica privada.
Año 2019**

Organizaciones no lucrativas	Unidades económicas	Porcentaje	Empleo asociado	Porcentaje
Asociación	23.095	30,4	337.164	51,8
Consortio de propietarios	43.691	57,4	56.317	8,6
Fundación	3.575	4,7	88.738	13,6
Otros	5.723	7,5	169.281	26,0
Total	76.084	100,0	651.500	100,0

Fuente: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional Económico (CNE 2020-2021). Resultados provisorios²⁵

Con respecto a los Consorcios de propiedad horizontal, diversas fuentes consideran inapropiada su inclusión con las restantes instituciones ya que si bien sirven a los hogares (por oposición por ejemplo a una cámara sectorial que sirve las empresas o un sindicato que sirve a sus afiliados), está ausente el *animus societatis* ya que sus integrantes no pueden elegir si participan o no de estos consorcios. Por un lado, el Código Civil y Comercial los incluye en

arrojó un total de 11.870 entidades en todo el país, para el año 2021. Con sólo estos clubes se cubriría casi el 50% de las Asociaciones computadas por el Censo.

²⁵ Elaboración propia a partir del cuadro 12 de la separata cuadros del Censo Nacional Económico 2020-2021 (INDEC, 2021).

la lista del artículo 148, inciso h²⁶. Pero de esto no podría necesariamente deducirse que son entidades sin fines de lucro. Sobre esta discusión cabe citar a Pablo R. Barreiro (2018) que en su trabajo *El consorcio de propietarios como persona jurídica*, señala: “Esta persona jurídica [refiriéndose a los Consorcios] está integrada obligatoriamente por todos los titulares de unidades funcionales, quienes dejan de serlo en el momento en que las transfieren a terceras personas, los que, a su vez, pasan automáticamente a integrarlas. No existe voluntad asociativa, nadie selecciona quiénes son los otros integrantes, no es factible no integrarla o renunciar” (2018:16).

En tal sentido, cabe considerar que su inclusión en los datos censales no constituye en sí mismo un error, pero sí lo es la decisión adoptada de sumarlos sin más al conjunto de las organizaciones sin fines de lucro, puesto que como se señaló carecen, entre otros atributos, del componente voluntario propio del asociativismo. No está claro por qué fueron tomados en cuenta, particularmente cuando tal criterio ha introducido un sesgo relevante por representar más de la mitad de las censadas²⁷. Sesgo que también vulnera lo

²⁶ Código Civil y Comercial Nacional, Artículo 148. Personas jurídicas privadas. Son personas jurídicas privadas: a) las sociedades; b) las asociaciones civiles; c) las simples asociaciones; d) las fundaciones; e) las iglesias, confesiones, comunidades o entidades religiosas; f) las mutuales; g) las cooperativas; h) el consorcio de propiedad horizontal; i) toda otra contemplada en disposiciones de este Código o en otras leyes y cuyo carácter de tal se establece o resulta de su finalidad y normas de funcionamiento.

²⁷ Se trata de un déficit importante, seguramente un error involuntario o también, inconscientemente quizás, la búsqueda por mostrar un sector más grande que el que los datos recolectados permitirían presentar. Esto último, podría habilitar un uso político de los datos por parte de actores de la sociedad civil. Cabe mencionar que la Confederación de la Sociedad Civil Argentina, ha recurrido a los datos del Censo del INDEC para realizar una estimación sobre la importancia de las OSC en el país. Los resultados han sido presentados en ámbitos públicos pero la publicación de este estudio a la fecha se encuentra pendiente. Al respecto, puede señalarse que en una información de prensa se destaca que “la Confederación de la Sociedad Civil, que integra el Foro del Sector Social, presentó en el Senado el informe del Estudio sobre el Dimensionamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil

esperable en materia de distribución entre el mundo de las empresas y el de las OSFL. En efecto, puede observarse que, si se toma como referencia al total de las unidades económicas -lucrativas y no lucrativas-, excluidos los denominados cuentapropistas, las OSFL parecen representar el 21,8% del total relevado censalmente, proporción que difícilmente pueda corresponderse con la efectiva gravitación del número de entidades no lucrativas en el total de organizaciones privadas existentes en el país²⁸.

Concentración espacial en CABA

Otro aspecto a considerar es la notoria concentración territorial de las ISFL. En efecto, tal como puede observarse, la distribución en las principales jurisdicciones del país de empresas e instituciones, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contaría con el 50,6% del total unidades económicas correspondientes a organizaciones no lucrativas relevadas. Le siguen en importancia Buenos Aires (22,0%), Santa Fe (7,0%) y Córdoba (5,8%). Estas cuatro jurisdicciones reúnen el 85,4% de este tipo de entidades.

Tomando los datos de la Tabla 2, al comparar con las instituciones con fines de lucro (empresas) se observa una fuerte disimilitud en la distribución: en el caso de las empresas CABA absorbe el 31,08%, o sea una proporción menor que las no lucrativas (50,6%), pero esta relación se invierte en las restantes ya que, en las tres provincias, las empresas representan una proporción mayor que las ISFL, lo cual guardaría coherencia con lo que se espera de este tipo de distribuciones estadísticas.

y su impacto en la economía de nuestro país". Fuente: <https://forodelsectorsocial.org.ar/gran-presentacion-en-el-senado-de-la-nacion/>. En cuanto a su difusión pública, los principales datos que ha difundido dicha Confederación pueden verse en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/primer-y-alentador-estudio-economico-nid28082024/>

²⁸ Este dato surge de comparar el total de unidades económicas relevadas por el Censo (349.260), con las 76.084 no lucrativas.

El INDEC no ha presentado ninguna explicación sobre la muy notable concentración en CABA de las ISFLSH capturadas por el CNE, lo cual no deja de llamar la atención. Una de las posibles razones puede relacionarse con la inclusión de los Consorcios de propietarios, aspecto sobre el que ya se comentó previamente. Como sustento del fuerte sesgo que tal inclusión supone, esta hipótesis encuentra fundamentos en los datos que publica el INDEC del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 (INDEC, 2023). En esta base de datos, se puede observar que una parte importante de los edificios de departamentos y, por lo tanto, forzando las evidencias, de los consorcios, se ubica en CABA, representando el 33% del total nacional. Vale decir que es plausible atribuir el que produce la inclusión de los consorcios en la concentración espacial de las organizaciones sin fines de lucro en CABA, pero sólo el propio INDEC podría corroborar o desmentir esta presunción.

Tabla N° 2. Unidades económicas por jurisdicción. Año 2019

Jurisdicción	Número de empresas	Proporción	Número de organizaciones no lucrativas	Proporción	Total
Total del país	273.176	100,0%	76.084	100,0%	349.260
CABA	84.898	31,1%	38.479	50,6%	123.377
Buenos Aires	81.040	29,7%	16.756	22,0%	97.796
Santa Fe	24.553	9,0%	5.317	7,0%	29.870
Córdoba	25.220	9,2%	4.412	5,8%	29.632

Fuente: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional Económico (CNE 2020-2021). Resultados provisorios.

La potencialidad analítica que abren los datos expuestos originados en la fuente censal, escasamente habilita un análisis que exceda lo meramente descriptivo. En efecto, el Censo brinda información sumamente agrupada sobre la estructura y magnitud del sector no lucrativo. El número total de organizaciones sin fines de lucro por rama de actividad económica (por ejemplo: educación, salud, asistencia social, cultura, deporte, investigación), no ha sido abordada. Sí, ha generado datos sobre la proporción de entidades con respecto al total de unidades económicas activas, lo que en otras circunstancias hubiera permitido dimensionar el peso del sector dentro del conjunto de la economía formal. Por lo expuesto previamente, sabemos que la inclusión de los consorcios de propietarios introduce distorsiones en este aspecto, como así también sobre la distribución territorial de las entidades, cuestión que hubiera revelado eventualmente desigualdades geográficas efectivas en la presencia institucional del sector no lucrativo.

Más allá de las limitaciones expuestas, no deja de ser meritorio que el INDEC haya tomado la decisión de diferenciar y visibilizar por primera vez la contribución del sector sin fines de lucro al empleo total y, consecuentemente, su rol como generador de trabajo. Seguramente en un futuro el INDEC podrá producir una medición de mayor calidad y alcances sobre el universo asociativo.

Las Encuestas de Uso del Tiempo y la medición del trabajo voluntario

Las Encuestas de Uso del Tiempo, tienen por objeto registrar cómo las personas distribuyen su tiempo a lo largo del día o la semana, cubriendo tanto actividades económicas como no económicas. Su gran virtud se centra en que hace visibles formas de trabajo no remunerado que suelen quedar fuera de los marcos tradicionales de las estadísticas laborales y económicas. Dentro de esas formas, el trabajo voluntario -entendido como una actividad no remunerada,

realizada de manera libre y en beneficio de otros hogares o de la comunidad- puede ser identificado, cuantificado y caracterizado si la encuesta ha sido diseñada con criterios compatibles con las recomendaciones internacionales de la OIT.

Se trata de una cuestión clave ya que las OSC tienen una característica singular en su estructura de ocupación, en virtud del aporte que implica el trabajo voluntario. En cambio, las empresas y las entidades públicas no tienen en su estructura laboral, salvo excepción, trabajo no remunerado como lo es el del voluntario²⁹.

El INDEC publicó en 2014 los resultados definitivos de la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo referido al año 2013³⁰, entre cuyos objetivos figura “cuantificar el voluntariado y la ayuda a otros hogares, y contar con información sobre la población que realiza actividades de trabajo gratuito para la comunidad y para otros hogares, así como el tiempo que destina para llevarlas a cabo”³¹. Por su parte, en la ENUT (2021), publicada en 2022, se obtuvieron resultados referidos a los tres tipos de trabajo no remunerado: trabajo doméstico; trabajo de cuidado a miembros del hogar; y trabajo de apoyo a otros hogares, a la comunidad y voluntario.

²⁹ Un caso particular ocurre en no pocos casos en las microempresas familiares.

³⁰ Realizada a través de un módulo de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) en 2013.

³¹ INDEC, Encuesta sobre Trabajo no Remunerado y Uso del Tiempo (julio de 2014). Se mencionan como objetivos de esta Encuesta: a) Cuantificar la magnitud del trabajo no remunerado (tareas domésticas en el propio hogar, cuidado de miembros del hogar, voluntariado y ayuda a otros hogares) que la población de 18 años y más realiza fuera del mercado; b) Cuantificar las desigualdades de género en el tiempo dedicado al trabajo no remunerado doméstico y de cuidados al interior de los hogares; c) Contar con información sobre la población que realiza actividades de trabajo gratuito para la comunidad y para otros hogares, así como el tiempo que destina para llevarlas a cabo; d) Generar información para la Cuenta Satélite de los hogares que visualice el trabajo no remunerado (INDEC, 2014).

Si bien ambos relevamientos mencionan al voluntariado, existen diferencias que conviene tener en cuenta. En la ENUT (2013) se define al trabajo voluntario de la siguiente manera: “todas las actividades no remuneradas hechas libremente para el beneficio de personas *ajenas a la familia*. Abarca tanto las actividades realizadas en el marco de organizaciones, como las realizadas directamente para otras personas” (INDEC, ENUT, 2023: 6), vale decir incorpora tanto al voluntariado formal o institucionalizado, como así también al individual de carácter informal. En este documento del INDEC, se indica que el tiempo medio de dedicación de cada voluntariado alcanzó las 7,8 horas/semanales³² promedio, y, de este aporte, el 65% se realiza a través de organizaciones³³.

En cambio, la ENUT (2021), si bien incluye dentro del concepto trabajo no remunerado, a las “actividades productivas de los hogares para sus propios miembros, y de apoyo para otros hogares, para la comunidad y voluntario” y brinda datos para cada una de sus tres formas: (1) *Trabajo de cuidado*, (2) *Trabajo no remunerado para otros hogares, para la comunidad y voluntario*³⁴, y (3) *Trabajo*

³² INDEC (2014) Tabla 10.1. Trabajo voluntario medido en promedio de horas por semana Las tasas de participación refieren a la población total y los tiempos promedio a la población participante.

³³ “El tiempo de trabajo doméstico no remunerado es medido en horas trabajadas en el día anterior a la entrevista, mientras que el tiempo de trabajo voluntario es medido en horas trabajadas durante la semana anterior a la entrevista”. (INDEC, 2014:2). Ver cuadros 10 a 14 p. 29 a 36.

³⁴ El Trabajo no remunerado para otros hogares, para la comunidad y voluntario, incluye: “servicios de apoyo a otros hogares en actividades domésticas y de cuidado de personas sin remuneración alguna. También comprende las actividades individuales o en grupos reducidos de personas no organizados formalmente que se llevan a cabo para proporcionar servicios a individuos o a la comunidad; los servicios voluntarios hechos a través de instituciones sin fines de lucro; la limpieza de terrenos comunales, arreglo de jardines, iluminación, vigilancia; la preparación de comidas y acciones vinculadas para el consumo de la comunidad” (ENUT 2021:69). Como puede observarse, existe una diferencia importante con respecto a la ENUT (2013), ya

doméstico, como puede verse el cuestionario no especifica que los “otros hogares” deben ser ajenos a la familia. Aclaración que aparece, en primera instancia, como redundante pero que, en el terreno, puede haber introducido un sesgo, en la medida que el o la respondente, considere que por “otros hogares” se entienda también en de un pariente. Típicamente, llevar y/o buscar a los nietos a la salida de un establecimiento educativo o una actividad recreacional. Vale decir, potencialmente incluye las actividades de trabajo no remunerado para otros hogares tanto de *familiares*, como de *no familiares*.

La agregación de los tres tipos de trabajo no remunerado mencionados en el párrafo anterior, ciertamente dificulta identificar o aislar con claridad las horas que corresponden a cada una de estas formas, más aún cuando la ENUT (2021) no aclara qué parte del trabajo voluntario se realiza a través de organizaciones y cuánto de manera informal. Se trata de un problema para quien, como nosotros, intenta estimar la participación social o comunitaria, sea o no percibida como voluntariado por los actores sociales involucrados. Este desafío no puede resolverse al menos en el marco del diseño de la ENUT (2021), ya que ésta releva como proxy de participación, la realización de alguna actividad durante el día anterior a la encuesta, lo cual conlleva a que la tasa de participación referida exclusivamente al grupo de voluntariado, resulte demasiado chica para ser significativa estadísticamente y por ende los resultados se presentan de forma agrupada.

Tomando en consideración los datos que exhibe la ENUT 2021 en contraste con la ENUT (2013), asigna un promedio referido a 3,53 horas/día, valor que es muy superior a las 7,8 horas/semanales, que la ENUT 2013 le otorgaba al trabajo voluntario. Dada esta disonancia entre ambos

que ésta especificaba que, como se señaló, debía tratarse qué personas u hogares ajenos a la familia.

relevamientos, una medición semanal contra una diaria, no resulta posible estimar la variación en el quantum del aporte voluntario entre ambas estimaciones³⁵.

La tasa de participación voluntaria³⁶ es el porcentaje de personas que realizan alguna actividad voluntaria (formal o informal) durante el período de referencia, pudiendo diferenciarla por sexo, edad, nivel educativo, condición de actividad, región o ingreso. Vale decir, puede permitir la obtención de evidencias sobre quiénes participan y cómo se distribuye espacialmente el voluntariado

En la ENUT (2013), los datos referidos a tasas de participación y horas promedio por semana dedicadas a actividades que componen el trabajo no remunerado refiere a población de 18 años y más. En lo referido a Actividades de apoyo a otros hogares, asigna un promedio de 9,8% de participación y 7,8 horas semanales (INDEC, ENUT 2013:30). Puede notarse, que la ENUT (2021) realiza la estimación para un grupo etario más amplio (14 años y más) restando así comparabilidad.

Partiendo de que la propia ENUT (2013) establece el número de habitantes que debe tomarse como referencia³⁷ 26.697.022 personas de 18 años y más de edad, dada ya mencionada tasa de participación estimada en el 9,8%, puede inferirse que el número de voluntarios total para ese año

³⁵ Debe tomarse en consideración que los datos de la ENUT (2021) son válidos exclusivamente para los 31 aglomerados alcanzados por la EPH, agregando a estos, San Carlos de Bariloche (Patagonia), Villa Mercedes (Cuyo), Tandil (Pampeana) y San Rafael (Cuyo).

³⁶ El porcentaje de participación –o tasa de participación– refiere a la proporción de la población que realiza la actividad bajo análisis, y se calcula dividiendo la cantidad de personas que declararon realizar la actividad en cuestión durante al menos 10 minutos al día, sobre el total de la población –en ambos casos la población refiere a las personas de 14 años y más, por tratarse del universo de la encuesta–.

³⁷ La ENUT (2013), al ser administrada junto con la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) permitió una amplia cobertura: se entrevistaron 65.688 personas de 18 años y más, que representan a una población de 26.697.022 personas de 18 años y más de edad residentes en hogares particulares de localidades de 2.000 o más habitantes de todo el territorio nacional

alcanzó a alrededor de 2,6 millones de personas que realizaron estas tareas, lo cual representa una cuantía ciertamente relevante y que de ser valorado en función de las horas dedicadas (7,8 horas semanales)³⁸ daría por resultado seguramente un importante aporte a la economía nacional.

En síntesis, a pesar de los problemas mencionados, las encuestas de uso del tiempo son sumamente útiles si se pretende contar con información sobre el trabajo voluntario, sin que esto vea opacado por algunos de los aspectos mencionados como cuestiones a revisar o a fundamentar con mayor profundidad. Además, vale la pena ponderar esta herramienta estadística en sí misma ya que permite una cobertura integral del trabajo voluntario y la participación comunitaria, basado en principios relativamente estandarizados que pueden permitir la comparabilidad internacional, si se armoniza con las recomendaciones del Manual de la OIT (2011).

Asimismo, las ENUT posibilitan la visualización de los datos sobre el trabajo no remunerado con perspectiva de género, y permite analizar las diferencias en la participación voluntaria entre varones y mujeres, así como su articulación con las tareas domésticas y de cuidado. Entre sus limitaciones y desafíos, cabe mencionar el riesgo de subregistro del voluntariado informal, debido a que algunas actividades voluntarias son estacionales o esporádicas, y pueden no registrarse en el día o semana de referencia; la falta de vinculación con el sector de actividad en que se lleva a cabo el voluntariado, debido a que las EUT captan la actividad de las personas, pero no identifican necesariamente el tipo de organizaciones involucrada y sus áreas temáticas de intervención.

³⁸ Las 7,8 horas semanales representan prácticamente un 20% del trabajo semanal de una persona empleada a tiempo completo, por lo que podría decirse que el monto total de horas de voluntariado igualaría el trabajo a tiempo completo a un equivalente de unas 520 mil personas.

En síntesis, los datos que contiene CNE representan un avance al incluir a las organizaciones no lucrativas, pero su valor analítico es limitado. La inclusión de los consorcios de propietarios distorsiona la magnitud del sector y su distribución territorial, generando una sobrerrepresentación de CABA y una imagen poco precisa del universo asociativo. Por su parte, las Encuestas Nacionales sobre el Uso del Tiempo (ENUT, 2013 y 2021) son una herramienta clave para visibilizar el trabajo voluntario, pero presentan problemas de comparabilidad y definición. La versión 2021 amplía la categoría de “trabajo no remunerado” hasta incluir actividades de ayuda a otros hogares familiares, lo que dificulta aislar el voluntariado formal y cuantificar su aporte real. A pesar de sus limitaciones, las ENUT ofrecen gran potencial analítico: permiten estimar la participación voluntaria por sexo, edad o nivel educativo; visibilizan el aporte de las mujeres; y posibilitan comparaciones internacionales si se alinean con los estándares de la OIT. Su perfeccionamiento sería crucial para construir una cuenta satélite del trabajo voluntario y del sector sin fines de lucro.

Reflexiones finales

El análisis desarrollado en este artículo ha pretendido enfatizar que la medición de la sociedad civil enfrenta desafíos conceptuales y metodológicos que no pueden ser resueltos únicamente mediante la expansión o mejora de los instrumentos estadísticos disponibles. En su primera parte, el artículo subraya que la sociedad civil es un fenómeno heterogéneo, relacional y dinámico, cuyo carácter polisémico dificulta su reducción a categorías estables o cuantificables.

Hemos planteado que las tensiones conceptuales se reflejan directamente en las capacidades y limitaciones de las fuentes estadísticas nacionales. Registros administrativos, encuestas económicas y encuestas de uso del tiempo

aportan información valiosa sobre distintos segmentos del campo asociativo, pero lo hacen desde recortes parciales, centrados en unidades organizacionales formalizadas y económicamente visibles. La consecuencia es una representación incompleta y fragmentada de la sociedad civil, donde prácticas informales, comunitarias o efímeras quedan sistemáticamente sub-representadas. Asimismo, los marcos internacionales de clasificación -aunque útiles para ordenar la información disponible- no logran resolver la heterogeneidad conceptual ni garantizar la plena comparabilidad entre contextos nacionales.

Los instrumentos usuales orientados a dar cuenta de la dimensión económica y en el peso en el empleo que tienen las instituciones no lucrativas, permiten observar, con mayor o menor precisión, algunas cuestiones susceptibles de ilustrar su función como proveedoras de servicios de bienestar, pero poco dicen sobre el aporte efectivo que realizan tales instituciones a aspectos fundamentales como la democracia, los derechos humanos, la participación ciudadana, la convivencia y la equidad social. Vale decir, tienen una utilidad limitada y de su cuantificación no puede inferirse que necesariamente más organizaciones sean sinónimo de una sociedad civil más activa. Menos aún, cabe concebir que la participación en el empleo de las ISFL sea “la variable” a partir de la cual se infieran características de las sociedades, sin apelar a aspectos fundamentales que refieren a la estratificación social y a las dinámicas y relaciones entre los actores que la conforman.

Por ello, más que abandonar la cuantificación, se requiere avanzar hacia enfoques metodológicos integrados que articulen distintas fuentes de información y que reconozcan explícitamente sus límites. Este enfoque supone combinar registros administrativos, encuestas específicas, indicadores proxy y análisis cualitativos que permitan aproximarse a dimensiones de la sociedad civil que difícilmente pueden ser captadas por medios exclusivamente cuantitativos. Tal

perspectiva puede contribuir a equilibrar la necesidad de producir datos relevantes para la formulación de políticas públicas con la comprensión más profunda de la sociedad civil como un espacio de relaciones, tensiones y significados que excede largamente lo mensurable.

En suma, parece necesario considerar que las mediciones suponen un ejercicio tanto analítico como político. Las definiciones adoptadas, los criterios de inclusión y las métricas utilizadas no solo describen el fenómeno, sino que también modelan su comprensión pública. Reconocer esta doble dimensión es condición necesaria para desarrollar aproximaciones más reflexivas, transparentes y contextualizadas, capaces de captar la riqueza y complejidad de la vida asociativa sin reducirla a un conjunto limitado de indicadores.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C. (2007). Repensando los claroscuros de la incidencia de la sociedad civil: obstáculos y debilidades. En C. Acuña & A. Vacchieri (Comps.), *La incidencia política de la sociedad civil*. Siglo XXI Editores.
- Anheier, H. K. (2023). Comparative research on nonprofit organizations and sectors: Looking back and looking forward. *Voluntas*, 34(6), 1115–1121. <https://doi.org/10.1007/s11266-023-00608-5>
- Barreiro, P. R. (2018). El consorcio de propietarios como persona jurídica: Su capacidad para adquirir bienes. *Revista del Notariado*, (930). <https://www.colegio-escribanos.org.ar/biblioteca/cgi-bin/ESCRI/ARTICULOS/71619.pdf>
- CIVICUS. (2010). *Assessing and strengthening civil society worldwide: An updated programme description of the CIVICUS Civil Society Index: Phase 2008 to 2010*.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2021). *Valorización económica del trabajo no remunerado de los hogares*. <https://tinyurl.com/y8cfjswr>
- Delamaza, G. (2010). Conflicto político y diseños institucionales de participación en el caso chileno. *Revista De Sociología*, (23), 11–37. <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2010.27505>
- De Leonardis, O. (2001). El mercado social, la calidad social y la calidad de las instituciones sociales. *Desarrollo Económico*, 41(161), 3-16.
- De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil: Tensiones de una agenda en construcción* (1ª ed.). Paidós.
- De Piero, S. (2020). *Organizaciones de la sociedad civil: Tensiones de una agenda en construcción* (2ª ed.). Universidad Nacional Arturo Jauretche. <https://biblioarchivo.unaj.edu.ar/uploads/ef8221180580c269ef0c9c7c8c2dc4ef0002e674.pdf>
- Heinrich, V. F. (2004). *Assessing and strengthening civil society worldwide. A project description of the CIVICUS Civil Society Index* (CSI Paper Series Vol. 2, Issue 1). CIVICUS. <https://www.civicus.org/view/media/CSIAssessingandStrengtheningCivilSocietyWorldwide.pdf>
- Gradin, A., Rofman, A., y Rosa, P. C. (2025). *La configuración de la sociedad civil organizada en la Argentina actual: modalidades de intervención en el territorio* [Ponencia]. Repositorio Institucional FLACSO Argentina. <https://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2025/07/Ponencia-28-La-configuracion-de-la-sociedad-civil-organizada-en-la-Argentina-actual-Rofman-Gradin-y-Rosa.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2014). *Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo*: Tercer trimestre de 2013. Resultados por jurisdicción. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/trabajo_no_remunerado_jurisdiccion.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2021). *Censo Nacional Económico 2020-2021: Cuadros*

- estadísticos. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-49-167>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2021). *Censo Nacional Económico 2020-2021: Resultados provisionales*. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/cne_2020_2021_resultados_provisorios.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2022). *Censo Nacional Económico 2020-2021: Resultados provisionales*. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/cne_2020_2021_resultados_provisorios.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2022). *Cuentas por sectores institucionales: Sector gobierno general* (Metodología INDEC N.º 39; Nota metodológica). https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/metodologia_indec_39.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2022). *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2021: Resultados definitivos*. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/enut_2021_resultados_definitivos.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2023). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: Resultados definitivos*. <https://www.indec.gob.ar/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2024). *Cuentas nacionales. Cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares de la Argentina. Año 2021*. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/cstnr_11_24B2A33AE84B.pdf
- Lyons, M. (2009). *Measuring and comparing civil societies* (Cosmopolitan Civil Societies Research Centre Working Paper No. 10). UTS eScholarship. <https://opus.lib.uts.edu.au/bitstream/10453/10407/1/2009001793OK.pdf>
- Malena, C., & Heinrich, V. F. (2007). Can we measure civil society? A proposed methodology for international comparative research. *Development in Practice*, 17(3), 338-352.

- Ministerio de Turismo y Deportes y Universidad Nacional de San Martín. (s. f.). Relevamiento Nacional de Clubes y Entidades Deportivas (RENACED). Observatorio Social del Deporte. <https://www.unsam.edu.ar/observatorio-deporte/renaced.php>
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales-División de Estadística. (2007). *Manual sobre las instituciones sin fines de lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales*. https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_91s.pdf
- Naciones Unidas. (2018). *Satellite account on non-profit and related institutions and volunteer work*. <https://tinyurl.com/uv2r77vn>
- Organización Internacional del Trabajo. (2011). Manual de medición del trabajo voluntario. <https://tinyurl.com/55v9wtd7>
- Organización Internacional del Trabajo. (2021). Guía para la medición del trabajo voluntario. <https://tinyurl.com/2wvwpmra>
- Roitter, M. (2016). Aporte de las organizaciones de la sociedad civil y los voluntarios al bienestar en Argentina. En E. Faur (Ed.), *Repensar la inclusión social. Políticas públicas y sociedad civil en Argentina (1991-2016)*. Capital Intelectual.
- Roitter, M. (2000). Descubriendo el sector sin fines de lucro en Argentina: Su estructura y su importancia económica. En M. Roitter & I. González Bombal (Comps.), *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en Argentina*. CEDES.
- Roitter, M., & González Bombal, I. (Comps.). (2000). *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en Argentina*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Táctica-Laboratorio del Deporte Argentino. (2025). *Encuesta nacional de clubes 2025*. <https://tacticadeporte.com.ar/encuesta-nacional-de-clubes/>
- UNV. (2020). *Plan de acción para integrar el voluntariado en la agenda 2030. La medición del voluntariado para la agenda 2030: Compendio de principios*,

- herramientas y prácticas*. https://knowledge.unv.org/system/files/2020-08/Measuring%20Volunteering%20for%20the%202030%20Agenda_ES_web.pdf
- Universidad Nacional de San Martín & Fundación SES. (2021). *La realidad de las OSC de Argentina. Informe final*. Sociedad Civil en Red. <https://sociedadcivilenred.org.ar/index.php/investigacion/#info>
- Wagle, U. R. (1999). *The Civil Society Sector in the Developing World*. ResearchGate. <https://tinyurl.com/mwp3rsrb>

Sistemas de información, trabajo y políticas para la economía popular en Argentina

Un análisis del Registro Nacional de Trabajadores/as de la Economía Popular

LIGIA ALTALEFF Y MALENA VICTORIA HOPP

Introducción

El Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (RENATEP) se creó en 2016, con la sanción de la Ley de Emergencia Social N° 27.345, durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019). Tuvo como objetivo promover los derechos de las personas que trabajan en la economía popular, pero su efectiva puesta en funcionamiento se dio recién luego del cambio de gobierno y la asunción de Alberto Fernández a la presidencia, en junio del 2020, en el contexto de crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19.

El RENATEP se implementó desde la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que, en ese entonces, estaba a cargo de uno de los referentes de las organizaciones de la economía popular que habían impulsado su creación. Se trata de un sistema de información laboral y sociodemográfica que buscó constituirse en una herramienta de reconocimiento de estos

trabajos y de gestión de políticas para la economía popular. Su institucionalización se vinculó con demandas que venían sosteniendo las organizaciones del sector que discutían la concepción de la política social asociada a la asistencia a la pobreza.

El capítulo tiene como objetivo analizar la experiencia de implementación del RENATEP, entendido como un sistema de información “desde abajo”, y los múltiples usos de los datos que produjo en el periodo 2020-2023. Argumentamos que el Registro permitió dar visibilidad y constituyó una respuesta a la demanda de las organizaciones de la economía popular en relación con el modo en que el Estado reconocía estas experiencias laborales, de vida y de organización social desplegadas por fuera del trabajo asalariado. Así, el Registro contribuyó a disputar el sentido del trabajo y de las políticas que se venían implementando.

Para ello, utilizamos una metodología cualitativa que combinó entrevistas semi estructuradas a personas trabajadoras de la Secretaría de Economía Social, cuadros técnicos y referentes de las organizaciones vinculadas con el diseño e implementación del RENATEP, análisis de documentos y de estadísticas referidas a la economía popular.

Los sistemas de información para la protección social son definidos como el conjunto de intervenciones destinadas al relevamiento, registro, construcción y análisis de información social que forman parte constitutiva del diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas sociales (Berner y Hemelryck, 2020; Williams y Moreira, 2020; Bouillon et al., 2011). La mirada sobre los sistemas de información que proponemos busca constituir un aporte desde una visión que trasciende lo meramente técnico o normativo. Estos sistemas tienen un rol central en el funcionamiento de las sociedades modernas y, cada vez más, en la arquitectura de la política social contemporánea, sin embargo, han sido poco abordados y problematizados desde el campo de estudios de la política social. La reflexión sobre estos sistemas desde una perspectiva crítica

(Dixon-Román, 2016; Riberi, González y Rojas Lasch, 2020; Desrosières, 2011) permite dar cuenta de cómo afectan el poder, la legitimidad, la cultura y la distribución de recursos, de sus actores centrales y de su relación con el entorno en el marco de una política pública. Además, la construcción de las categorías e indicadores que organizan los sistemas es un proceso esencialmente político y disputado. Estos instrumentos técnicos abonan al desarrollo de las tareas que la política social realiza desde su conceptualización, como herramientas técnico-políticas en el proceso de planificación e implementación y de negociación en las formas de nombrar aquello que se busca registrar (Filgueiras y Lorenzelli, 2004). Desde esta óptica, el RENATEP puede ser pensado como un sistema de información que plantea rupturas con las formas en las que históricamente se utilizó la información proporcionada por los registros estatales en relación con el trabajo, la pobreza y la exclusión. Se trata de una herramienta con un rol decisivo en la definición, nominación y cuantificación de los problemas sociales, tanto como en la delimitación y caracterización de la población destinataria, que contribuyó a moldear el acceso y dar forma a las estrategias de intervención desplegadas en el periodo estudiado.

El capítulo se organiza del siguiente modo. A continuación, presentamos la metodología utilizada y desarrollamos el caso del RENATEP como un sistema de información “desde abajo” (Hopp, 2026). En los siguientes apartados analizamos las rupturas respecto de otros sistemas de información asociados a la política social, los usos de los datos producidos y las luchas por el Estado y las categorías con las que se registra el trabajo, que implicó su implementación. Por último, presentamos las reflexiones finales.

Perspectiva teórico-metodológica

Partiendo de afirmar el carácter performativo de los sistemas de información asociados a la planificación y gestión de políticas sociales, exploramos el proceso de construcción social del RENATEP como dispositivo técnico (Vommaro y Daniel, 2013). Desde esta perspectiva lo entendemos como una herramienta que participa de la implementación de las políticas y de la definición de los problemas sobre los que éstas pretenden intervenir, de los sujetos que comprenden, y de las alternativas que proponen para superarlos (Hopp y Lijterman, 2024).

Adoptamos una perspectiva político-cultural que piensa las políticas sociales como el resultado de un proceso de hegemonización sobre los modos de discutir, definir y tratar la cuestión social (Grassi, 2003), y una mirada crítica que considera que los sistemas de información, por su contribución a la administración de lo público, son una tecnología inherentemente política (Winner, 1985). De allí la importancia de dar cuenta de su contexto de producción tanto como de las disputas en torno a sus usos sociales y efectos.

La medición y caracterización de la economía popular contribuyó a dar visibilidad a las demandas de los/as trabajadores/as que la conforman y a colocar estas cuestiones en la agenda de las políticas públicas, proponiendo nuevas formas de pensar el trabajo, la economía y la propia intervención del Ministerio de Desarrollo Social. Inspiradas en el análisis histórico y sociológico de las estadísticas de Desrosières (2011) buscamos mostrar los usos argumentativos de la información producida por el RENATEP, dando cuenta del carácter construido de los datos y de su rol en la definición de los problemas sociales y las estrategias de intervención para atenderlos. Este abordaje permite comenzar a abrir estas “cajas negras” de la política social que constituyen una dimensión central de su arquitectura y suelen presentarse como dispositivos neutrales y objetivos.

Seleccionamos el caso del RENATEP porque se trata del primer sistema de información oficial sobre la economía popular en Argentina. Su puesta en marcha se dio a partir de una experiencia de co-construcción de herramientas técnicas para la gestión de políticas, que buscó responder a las demandas de reconocimiento y protección social que sostienen las organizaciones de representación del sector. Al considerar como método el estudio de casos, realizamos una recopilación e interpretación detallada de toda la información posible sobre el caso escogido y las cuestiones emergentes en el contexto específico de su implementación (Vieytes, 2009; Neiman y Quaranta, 2007).

Utilizamos una metodología cualitativa que buscó captar las actitudes, creencias, comportamientos y acciones procurando entender la forma como las personas interpretan y confieren sentidos a sus experiencias y al mundo en el que viven (Souza Minayo, 2008). Para ello combinamos entrevistas semi estructuradas a informantes clave con análisis documental. Las entrevistas fueron realizadas entre febrero y mayo de 2022, a cuatro trabajadores/as de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social vinculados con la implementación del RENATEP, dos cuadros técnicos y dos integrantes de organizaciones de la economía popular que ocuparon cargos de gestión y de representación en el Estado durante el gobierno de Alberto Fernández (diciembre 2019-diciembre 2023), cuando el RENATEP fue efectivamente puesto en funcionamiento. La selección de los informantes se fundamenta en el rol que tuvieron en el diseño e implementación del RENATEP.

El corpus documental incluyó normativas de las intervenciones del Ministerio de Desarrollo Social para la promoción, regulación y protección de la economía social y popular, la normativa que establece la estructura orgánica de la Secretaría de Economía Social, los informes del RENATEP publicados (RENAEP, mayo 2021; agosto 2021; octubre 2021; abril 2022; noviembre 2022; abril 2023; septiembre 2023), información de sitios web oficiales

y de las organizaciones de la economía popular y notas periodísticas.

El análisis de los contenidos de estos documentos y las entrevistas realizadas permitió reconstruir los contextos de surgimiento y puesta en marcha del Registro, describir y analizar los aspectos formales y aquellos no formalizados de su implementación y observar sus usos en el marco de la disputa por la definición del trabajo en la economía popular, su reconocimiento y las estrategias adecuadas para su fortalecimiento en la Argentina.

El RENATEP, un sistema de información “desde abajo”

La creación del RENATEP se inscribe en el desarrollo de una política de promoción, iniciada en 2003, como una línea central de política social de economía social implementada por el Ministerio de Desarrollo Social. Ésta se desplegó durante todo el ciclo kirchnerista (2003-2015) e incluyó diversos programas y nuevas instituciones de fomento, regulación y protección de trabajadores/as autogestionados/as. En ese contexto se creó el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (REDLES) en el ámbito de la Secretaría de Economía Social (Decreto 189 de 2004).

El REDLES puede ser considerado como un antecedente del RENATEP, ya que se trata de un sistema de información asociado a los programas de promoción de la economía social con el objetivo de fortalecer la inclusión sociolaboral, la protección y formalización de personas y unidades productivas autogestionadas. Mediante la inscripción se accede a una forma tributaria y de registración del trabajo, el monotributo social, que buscó fortalecer las estrategias de comercialización y garantizar la posibilidad de acceso a una cobertura de salud y contabilizar años para una jubilación futura. Sin embargo, se distingue del RENATEP por varias

razones. En primer lugar, por su menor visibilidad pública y alcance cuantitativo de la población inscripta. Mientras que, según el último informe disponible, en agosto de 2020, el REDLES tenía 344.143 titulares de monotributo social activos (REDLES, 2020), el RENATEP en sólo tres años alcanzó las 3.618.606 personas registradas (RENATEP, 2023).

También por el modo de institucionalización, que en el caso del REDLES podemos vincular con la necesidad de construir una herramienta legal para dar formalidad a las unidades productivas promovidas por los programas de fomento de la economía social del período 2003-2015 (Hopp, 2021). La creación del RENATEP, además, implicó un cambio de denominación y caracterización de los/as trabajadores/as y unidades productivas vinculadas con las políticas del Ministerio de Desarrollo Social que forma parte de un debate conceptual, social y político en un campo en construcción (Maldovan Bonelli, 2018). Por último, el RENATEP surge “desde abajo”, es decir impulsado por las organizaciones de la economía popular que demandaban una herramienta de registro que favorezca la planificación y el acceso a políticas de formalización, promoción y protección del trabajo.

En este sentido, parte de las organizaciones promovieron un proyecto de ley cuyo objetivo principal era poner en el centro del debate la economía popular como problema público y reivindicar el rol de las organizaciones como representativas del sector. La ley 27.345, sancionada en diciembre de 2016, en un contexto de reconstrucción neoliberal, creó tres instituciones novedosas que dieron cuenta del reconocimiento del rol de la economía popular en la reproducción de la vida de los sectores populares tanto como de las condiciones de desprotección en las que se desarrolla el trabajo de las personas que la conforman: el Salario Social Complementario, el Consejo de la Economía Popular y el RENATEP. Se establece así un punto de quiebre en el camino hacia el reconocimiento al sujeto trabajador de la economía popular por distintas razones. En primer

lugar, fue la primera vez que un instrumento normativo nombró a los/as trabajadores/as del sector como tales y consideró las actividades de la economía popular por fuera de las formas tradicionales del trabajo y el empleo dando cuenta de su carácter laboral ampliado. Se estableció así la necesidad de construir nuevos marcos regulatorios que contuvieran los derechos asociados al trabajo, desanclados del empleo y que permitieran el fomento de las actividades de la economía popular. Se presentó el derecho al trabajo y en concatenación, al reconocimiento de la economía popular corriéndose de la dicotomía entre la asistencia recibida por los programas sociales y el salario asociado al trabajo registrado (Natalucci y Mate, 2020).

Si bien esto marcó un hito en el reconocimiento estatal de la economía popular, en la práctica estas instituciones tuvieron un alcance limitado. El universo de personas que conforman la economía popular fue estimado en 4,5 millones de personas (RENATEP, 2021) y el Salario Social Complementario alcanzó sólo a 269.874 (CNCPS, 2019)¹. El Consejo y el Registro no llegaron a implementarse durante la gestión macrista. A partir de la asunción de Alberto Fernández, las instituciones de la economía popular tomaron un renovado impulso, en un nuevo contexto político que habilitó la incorporación de referentes/as de las organizaciones de la economía popular y social a las estructuras del Estado. Como señala una de las entrevistadas, esto fue posible porque quienes habían armado e impulsado la Ley de Emergencia Social eran parte de la Secretaría de Economía Social que tenía la potestad y la capacidad de crear el registro.

El primer informe publicado en mayo de 2021, consideró los datos del periodo comprendido entre julio de 2020 y febrero de 2021, con un total de 2.093.850 de inscripciones. La inscripción al RENATEP se realizó de forma *online* a través de la página web del Ministerio de Desarrollo Social

¹ El dato corresponde al 4 trimestre de 2018.

donde las personas deben completar una serie de preguntas referidas a los datos personales, el trabajo y la unidad productiva en la cual se desempeñan. Durante esta primera etapa se realizó de manera exclusivamente virtual por el contexto de aislamiento social, preventivo y obligatorio establecido para hacer frente a la pandemia de Covid-19. Se utilizaron como vía de comunicación los canales institucionales y la vinculación con organizaciones sociales. En palabras de Emilio Pérsico, el entonces secretario de Economía Social, y referente del Movimiento Evita, ya desde su objetivo el RENATEP presenta diferencias con otros sistemas de información que existen en la administración pública:

Nuestro principal objetivo es dar luz y blanquear un mundo de trabajo no registrado y el RENATEP es un inicio para eso; es una política que se ha trabajado de abajo hacia arriba, impulsada por las organizaciones sociales. Más de 4,5 millones trabajadores y trabajadoras hoy viven en esa oscuridad inventándose el trabajo todos los días, por eso hay que construir derechos de otra forma y una manera de hacerlo es reconociéndolos. (Emilio Pérsico, diario página 12, 04/05/2021).

Al registrar, sistematizar y exponer las características de quienes son parte de la economía popular, el RENATEP se involucra indefectiblemente en los procesos de reconocimiento hacia este sector. Este Registro surge de la necesidad de conocer las condiciones de trabajo y de vida de la población y, a la vez, de generar las bases para una planificación de la política social y de las acciones públicas que demuestren las capacidades estatales para abordar las problemáticas que surgen de las situaciones de pobreza, tanto como del trabajo y de los procesos colectivos.

Rupturas con los sistemas de información asociados a la política social

Los sistemas de información vinculados con la política social pueden tener varios usos. Entre ellos, la cuantificación de la población objetivo que será destinataria de programas sociales y en relación con ello, el recorte de las poblaciones que son beneficiarias de cada prestación social, que permite realizar un monitoreo general y de forma periódica sobre el alcance cuali y cuantitativo. En general, se puede decir que los sistemas de información se caracterizan por ser una herramienta con el potencial de realizar un seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas. Estas fuentes registrales tienen una amplia cobertura poblacional y una periodicidad continua que permite construir datos longitudinales. Para su administración requieren de un diseño de instrumento que pueda tomar el dato de manera sistemática y una infraestructura informática para almacenar y proteger la información recopilada. La puerta de entrada a estos registros es documental-administrativa e incide en la formación/construcción de datos e indicadores sobre el estudio de una población (SIEMPRO, s/f). También, permiten conocer cuál es el grado de complementación entre las distintas protecciones que otorga el Estado en pos de gestar un sistema integrado, observar los errores de inclusión y exclusión generados y conocer cuáles son los umbrales de vulnerabilidad para el ingreso de beneficiarios que son esenciales para el análisis de los instrumentos estatales que participan en la construcción de la política social. Sobre esta base, cada sistema adquiere características particulares.

En Argentina, los primeros sistemas de información asociados a la gestión de políticas sociales fueron el SIEMPRO (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales), creado en 1995, y el SINTyS (Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social), de 1998. El primero, con el objetivo de extraer información del funcionamiento de programas sociales para elaborar diagnósticos

sobre “la situación socioeconómica de la población” y brindar insumos a “la formulación de políticas”. El segundo, para coordinar “el intercambio de información de personas físicas y jurídicas entre organismos nacionales, provinciales y municipales”. A lo largo de los años sus funciones se ampliaron y complejizaron. La articulación entre ambos sistemas permitió una creciente unificación y actualización de las bases de datos de los organismos públicos destinada a “una distribución más eficaz de los recursos estatales” (SIEMPRO, s/f). Durante el periodo estudiado ambos funcionaron en el marco del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, dependiente de la Presidencia de la Nación. El SINTyS se vinculó directamente con la implementación del RENATEP cumpliendo la función del control de los requisitos de acceso. En definitiva, desde su creación muchas políticas utilizan el SINTyS para determinar la elegibilidad y las incompatibilidades en los programas de ayuda social. En la siguiente cita se puede observar la metodología para el cruce de estos sistemas:

-Entrevistadora: ¿Cómo es el cruce que hacen con el SINTyS o cómo es esta relación con este sistema de información?

-Entrevistado: Bueno, lo que hacemos es paquetes. Paquetes, cuando llegamos a un lote de cuatrocientos mil o algo por el estilo, se manda a SINTyS para que haga el cruce de datos y ahí se finaliza el proceso de registración de las personas, una vez que SINTyS valida estos criterios. (Trabajador Secretaría de Economía Social, 12/4/2022)

En este sentido, el enlace entre los dos sistemas tiene como objetivo el control del cumplimiento de los requisitos de acceso al Registro, particularmente de aquellos que dan cuenta de la situación de vulnerabilidad socioeconómica de las personas que se anotan, entre ellos, no ser titular de más de dos inmuebles o tres vehículos, en caso de trabajar en relación de dependencia no superar un ingreso equivalente al Salario Mínimo, Vital y Móvil o cumplir con las categorías establecidas para las personas inscriptas en el régimen

de monotributo. Estos sistemas de información creados en la década del 90, en un contexto de reforma estructural del Estado orientada por perspectivas neoliberales y de la gerencia social, se plantearon como herramientas técnicas destinadas a garantizar la eficiencia, la transparencia y la modernización de la política social.

Ahora bien, el RENATEP presenta diferencias y plantea una ruptura respecto de estos sistemas estatales que coexisten en la gestión de las políticas del Ministerio de Desarrollo Social. En primer lugar, uno de sus objetivos es el reconocimiento. La cuantificación e identificación de problemáticas y características de quienes trabajan en la economía popular, tiene como horizonte un reconocimiento que es normativo, político y económico. En segundo lugar, la producción y publicación de datos. El RENATEP realiza un doble movimiento entre la producción de información hacia adentro de la administración pública que sirve y nutre la gestión de la política social y hacia afuera con el objetivo de desarmar un sentido común relacionado con la adjudicación de “planes sociales” y las representaciones del trabajo y la economía popular que inciden en la formulación de esas políticas. En el informe presentado en mayo 2021, solo el 22,4% percibían la Asignación Universal por Hijo y el 22,1% el programa “Potenciar Trabajo”. El RENATEP como registro y como productor de información puede aportar datos que colaboren a desarticular estereotipos:

-Entrevistadora: Quienes tenían Potenciar Trabajo eran un 22% o algo así. Son muy poquitos relativamente. Y pocos también con asignación universal, ese dato me llamó la atención.

-Entrevistado: [...] creo que ahí lo interesante es que justamente toda una serie de prejuicios y preconceptos respecto a la economía popular, está demostrando el RENATEP, es que son mucho más relativos. Entonces en algún momento la economía popular que se pensó como la economía de los planes, la economía de los programas, o la economía de todo lo que está asistido por el Estado y bueno no es tan así, no está

circunscripto a eso, ¿no? (Trabajador Secretaría de Economía Social, 11/03/2022).

Por último, fue gestionado y construido por militantes políticos y cuadros técnicos de las organizaciones sociales que participaron de la administración pública y que llevaron adelante las políticas que, en sus palabras, se generan de “abajo hacia arriba”. Así lo explica una de las funcionarias a cargo de su diseño e implementación:

El diseño lo hicimos con el equipo del Ministerio [...]. Uno del área del observatorio y otros compañeros que venían de, le decían, equipo indicadores. Nosotros juntamos esos dos, son todos profesionales, la mayoría de ciencias sociales [...]. Las categorías del nomenclador de las ramas y ocupaciones, sobre todo eso, lo trabajamos con ese equipo, con distintos insumos que teníamos y el libro de la CTEP de Juan Grabois y Emilio Pérsico. Lo chequeamos con la UTEP, hicimos unas idas y vueltas para ver qué ramas poníamos y qué actividades tenía cada rama. Y lo que quedó fue un intercambio con los diferentes actores. Hicimos una base de datos con esos insumos y después lo trabajamos con los que trabajaran en cada rama en la Secretaría. (Funcionaria Secretaría de Economía Social, 23/02/2022).

Varias de las áreas de la Secretaría de Economía Social estuvieron organizadas representando las ramas de actividad de la economía popular que fueron plasmadas en el RENATEP. Estas áreas fueron coordinadas por referentes y cuadros técnicos de las organizaciones de la economía popular. Mediante la incorporación de cuadros técnicos que pudieran poner en práctica intervenciones que den respuesta a sus demandas, comenzar a plasmar sus intereses y tener injerencia sobre la política social destinada a la población que representan. Vommaro y Morresi (2011) definen la *expertise* como “un tipo de intervención sobre las relaciones sociales que supone la movilización de dispositivos técnicos que, en todos los casos, colaboran tanto en la construcción

de discursos y narrativas con pretensión de validez” (p. 13). Esta intervención en el campo de poder y de la producción de bienes materiales y simbólicos remite a un saber técnicamente fundado que, en este caso, tuvo la capacidad de institucionalizar un dispositivo que favoreció la visibilización y el reconocimiento del trabajo en la economía popular.

El reconocimiento como horizonte

Como mencionamos, la demanda que movilizó la creación del RENATEP fue lograr el reconocimiento normativo, político y económico de las actividades que llevan adelante las personas que trabajan en la economía popular. La puesta en funcionamiento del RENATEP como parte de la respuesta del Estado, habilitó procesos de subjetivación a partir de un diagnóstico situacional clave: quienes se inscriben en el Registro son trabajadores/as sin empleo asalariado porque construyeron su propio trabajo, situación a la que fueron empujados por las dinámicas de precarización, desigualdad y exclusión asociadas al capitalismo financiarizado. De este modo se afirma la condición de sujetos trabajadores que son parte del mundo del trabajo y la demanda por la mejora en sus condiciones laborales y de vida que debe ser garantizada por un conjunto de recursos y derechos a partir de proponer una nueva lógica distributiva (Maldovan Bonelli y Melgarejo, 2019).

Esta búsqueda denota una disputa política dentro y fuera del Estado que se expresa en dos aspectos. Por un lado, como sujeto trabajador en referencia a la protección social a la que pueden acceder y que históricamente su acceso se vinculó al empleo asalariado. Por otro lado, como sujeto colectivo que cuenta con su propia organización sindical y requiere de la gestión de políticas pensadas desde la especificidad de estas formas de trabajo. Es decir, el análisis

del reconocimiento para la economía popular requiere de una visión transversal entre lo individual y lo colectivo y las áreas donde se expresa la desigualdad considerando a la economía popular como una parte más del entramado productivo del país. En este sentido un referente de organizaciones de la economía popular afirma que:

El trabajo asalariado ha dejado de ser la relación social predominante del sistema capitalista. La globalización excluyente ha llevado la injusticia social a tal extremo que ser explotado en las condiciones legales vigentes parece ser un verdadero privilegio. (Castro Videla, Página 12, 20/7/2020).

Esta misma cuestión se destaca en los informes del RENATEP a partir de la comparación con los datos provistos por el SIPA (Sistema Previsional Argentino). Según el último informe, hasta abril de 2023, se habían inscripto 3.618.606 personas y en diez provincias se registraban más trabajadores/as en la economía popular que en el empleo privado. Además, en doce “la economía popular registrada supera en cantidad a los/as asalariados/as registrados/as del sector público” (RENAPEP, 2023). Esta comparación se realizó en distintos documentos y constituyó un dato central en el debate público. De allí su amplia difusión en medios de comunicación y su utilidad para fundamentar el planteo de que la economía popular (con la empresa privada, el Estado y el trabajo por cuenta propia guiado por el mercado) es:

[...] una de las cuatro instituciones organizadoras del trabajo, que en Argentina ordena laboralmente a 8,3 millones de personas de la Población Económicamente Activa (39 por ciento de la PEA) y 2,2 millones de personas consideradas inactivas por la EPH-INDEC porque realizan tareas del hogar o de cuidado por fuera del mercado. (Pablo Chena, Director Nacional de Economía Social del MDS y cuadro técnico del Movimiento Evita, Página 12, 09/05/2022).

En el plano normativo, Juan Grabois, dirigente social fundador y referente del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) y de la UTEP explica que el reconocimiento requiere de organización y empoderamiento y que esta visibilización por parte del Estado de la tarea en su carácter productivo, como productor de lo social y como una actividad que ha reemplazado la falta de empleo asalariado, tiene como contracara una necesaria ampliación de derechos: obtención del salario social complementario, seguro de riesgos de trabajo, obra social, plena cobertura de jubilaciones y pensiones, régimen de licencias pagas, plena cobertura de asignaciones familiares, seguro de sepelio y, en el plano gremial, un reconocimiento como sindicato nacional del sector y de igual forma a los delegados nacionales y provinciales de rama. La propuesta de reconocimiento jurídico se sostiene en la necesidad de establecer un marco normativo idóneo, moderno adecuado a los requerimientos del sector (Grabois, 2020).

Este reconocimiento también debe expresarse en términos económicos. Las actividades llevadas adelante se inscriben en un marco de profunda desigualdad que requiere de un cambio en las condiciones materiales de vida. Al mismo tiempo, por el aporte que realizan al Producto Interno Bruto (PIB) que solo en el campo de los cuidados, se estima que alcanza el 16,8% (DNEyG, 2023). Grabois (2020) explica que hay tres niveles de desarrollo productivo que contribuyen a satisfacer las necesidades sociales a través de unidades productivas compuestas por trabajadores/as de la economía popular. Estas son: 1) el desarrollo de una actividad de subsistencia con una porción mínima de capital constante. 2) La organización comunitaria de un colectivo para realizar una nueva actividad o mejorar una actividad laboral preexistente. Busca garantizar el derecho al trabajo y generar para niveles básicos de derechos y condiciones laborales y 3) el desarrollo de las unidades productivas a niveles semejantes al del sector privado competitivo, ya sea por condiciones técnicas, infraestructura, escala de

producción o productividad. Estas ramas están relacionadas a un conjunto de trabajos no convencionales que en muchas situaciones no se destinan a satisfacer un consumo masivo, pero nacen de las necesidades esenciales de la comunidad y hacen a su sustentabilidad (Chena, Télam Digital, 22/07/2020). El rasgo productivo de las actividades se plasma en los datos que produce el RENATEP dando cuenta de la vinculación entre el registro, el reconocimiento y la necesidad de construir un correlato institucional para abordar estas características.

Por último, este reconocimiento implica aceptar que el quehacer de la economía popular en su carácter social produce una identidad y una subjetividad fuertemente relacionada con los procesos organizativos de los barrios populares. Bleichman (2003) describe a la subjetividad como el modo en que cada sociedad define aquellos criterios que hacen a la posibilidad de creación de la capacidad en los sujetos en cada momento histórico. En este sentido, la construcción de subjetividad relacionada a su condición de trabajadores/as es esencial para comprender, por un lado, su vinculación con las condiciones de vida y, por otro, su relación con la historia de este colectivo de trabajadores. Estas dimensiones demandan ser reconocidas por las instituciones públicas. Ello se puede observar en los relatos de los entrevistados:

-Entrevistadora: [...] ¿Qué efectos tiene para las personas [el RENATEP]?

-Entrevistado: Bueno, para mí tiene que ver con este factor subjetivo si se quiere de la auto percepción. Me parece que está bueno para ser una continuidad de las políticas públicas, pero una planificación también retomando, desde abajo, la percepción de sus actores (Trabajador Secretaría de Economía social, 12/4/2022).

-Entrevistadora: ¿Cómo se pensó el RENATEP? ¿cómo se fueron construyendo las categorías, cómo fue ese armado?

-Entrevistado: Primero el RENATEP se remonta a la Ley de Emergencia Social en el 2016, con el objetivo de visibilización

del sector. El Registro [...] nunca fue implementado durante el macrismo, cuando llegó en 2019, lo que fue la siguiente gestión, se decidió implementar. La idea del inicio fue construir categorías que pudieran asemejarse lo más que se pudiera a categorías socio-profesionales preexistentes, más allá de que hay nuevas ramas de trabajo, que esas ramas necesitan reconocimiento, identificación, visibilización. Visibilización, reconocimiento e identificación, así en ese orden. (Funcionario y cuadro técnico de organización de la economía popular, 11/3/2022).

A partir de estas miradas podemos pensar la vinculación entre los sistemas de información, el reconocimiento y la construcción de subjetividades. En el caso del RENATEP, un elemento fundamental es la autoidentificación. Quienes se inscriben deciden hacerlo y seleccionan las categorías que los representan y que fueron construidas a partir de actividades colectivas, prácticas cotidianas y, sobre todo, sociales que lleva adelante la economía popular. Los sujetos perciben el mundo y actúan en él desde un conjunto de esquemas, disposiciones asociadas a una posición que influye en la manera de pensar, sentir y obrar, que se homogeneiza en su *ethos* (Bourdieu, 1995). El reconocimiento como horizonte es la lucha por ese *ethos* de la economía popular que se construye desde abajo y que demanda un lugar desde la perspectiva del trabajo y en tanto sujeto político (no como sujeto de la asistencia ni como desocupado que debe ser incorporado al mercado mediante el empleo asalariado). En este sentido, la implementación del RENATEP se inscribe en la lucha por las instituciones que los atraviesan y el sentido de sus intervenciones.

Luchas por el Estado

Las luchas por el Estado que plantean como terreno al RENATEP pueden comprenderse a partir de dos dimensio-

nes: la gestión por parte de los cuadros técnicos de las organizaciones de representación de la economía popular y la producción de datos como plataforma para dar discusiones dentro del Estado y de cara a la sociedad. Tanto la *expertise* de las organizaciones como los referentes han construido discursos y narrativas en relación a la economía popular en el campo político cultural a partir de los datos del RENATEP. Como señala uno de los entrevistados, contar con datos cuantitativos, “duros” respecto de quiénes son y qué hacen los/as trabajadores/as de la economía popular fortalece los argumentos esgrimidos para sostener las distintas demandas de protección, promoción y reconocimiento:

Ahora estamos charlando ya con datos más duros, ¿viste?, a partir del RENATEP, pero previamente eran todas definiciones muy en el plano de las suposiciones. (Trabajador Secretaría de Economía Social, 23/02/2022).

La premisa “desde abajo hacia arriba” fue utilizada en el discurso público de dirigentes y militantes planteando una construcción de lo social que “llega” al Estado con la intención de modificar las categorías atribuidas a esta población. Como vemos en la siguiente cita, el entrevistado diferencia entre los dos sistemas registrales vinculados con las políticas implementadas desde la Secretaría de Economía Social:

[...] me animaría a decir que el Registro de Efectores (se creó) mucho más en clave de la implementación de la política y, bueno, el RENATEP, como una cuestión ya mucho más visible y de disputa política. (Trabajador Secretaría de Economía Social, 02/05/2022).

A partir de las entrevistas realizadas, pudimos observar la convergencia de dos movimientos simultáneos, en donde existe un “desde abajo hacia arriba”, en el cual las organizaciones sociales llegan a la administración pública, se organizan en la calle y promueven dentro de la agenda legislativa leyes específicas, y un “desde arriba hacia abajo”,

donde cobra relevancia la producción de datos y la publicación de informes y documentos para sustentar las demandas planteadas mediante la movilización. La circulación de esta información permite discutir los sentidos dominantes que desconocen el carácter laboral de las tareas que realizan y la condición de trabajadores/as de quienes integran la economía popular y perciben programas que la fomentan. También mostrar la precariedad de las condiciones laborales y la desprotección de un sector del mundo del trabajo que requiere de intervenciones urgentes. En este sentido, el RENATEP permite participar en la discusión política con datos “objetivos” dándole forma al planteo y reforzando la importancia de discutir la economía popular a partir de información que fundamenta la demanda de derechos laborales y protectorios específicos, es decir, desanclados del empleo asalariado. También abonan a la caracterización de los trabajadores/as de la economía popular como sujetos productivos y no como objeto de asistencia. El carácter político del Registro está intrínsecamente vinculado a los sentidos que circulan en el Estado. La disputa que se condensa en el RENATEP se expresa en la discusión sobre qué es el trabajo, qué implica la idea de ser productivo y qué actividades deben ser valoradas desde la perspectiva de la sostenibilidad de la vida. A partir de ello, las tareas comunitarias, los cuidados y otras actividades centradas en la cercanía que aporta el territorio, son reivindicadas como un aporte fundamental a la economía nacional y al bienestar, que deben ser reconocidas. La producción de informes sobre estas actividades cobra importancia porque permite calar en la discusión pública y plantear un debate en las instituciones estatales. Una de las entrevistadas planteó esta cuestión en términos de “una disputa que es clásica”, que se da cotidianamente tanto dentro del Ministerio de Desarrollo Social, como con otras agencias estatales y en la coalición de gobierno del Frente de Todos, porque creen que la economía popular no puede ser una alternativa viable. Por el contrario, consideran que con “el desarrollo de una

nueva industrialización y de la generación de empleo se cae la economía popular” (Funcionaria Secretaria de Economía Social y cuadro técnico de organización de la economía popular, 23/02/2022).

Estas disputas se expresaron en la convivencia de dos líneas de intervención contrapuestas, por un lado, por la institucionalización de la economía popular y por otro, una perspectiva que buscó la “transformación de planes en trabajo”. Lejos de ser una peculiaridad de la gestión del gobierno del Frente de Todos, el desconocimiento de la economía popular es de larga data y atraviesa los distintos gobiernos y coaliciones políticas más allá de las diferentes orientaciones ideológicas. Ello se puede observar en el siguiente relato:

Son líneas institucionales, capaz que lo dice la resolución que crea el Ministerio (de Desarrollo Social), que tiene que tener vulnerabilidad social, se atan de eso y después hay tradición y herencia. Me la pasé explicando con abogados, explicando lo que era para nosotros (la economía popular). [...] Esa es una limitación que tenemos mientras sea un Registro del Ministerio de Desarrollo Social. [...] pero, además, desde acá no vamos a llegar nunca, porque hay niveles de desarrollo económicos y productivos, que no competen a este Ministerio ni a este Registro. (Funcionaria de Secretaría de Economía Social y cuadro técnico de organización de la economía popular, 23/02/2022).

A partir del año 2021 y con la sanción del decreto 711, se profundizó la visión según la cual el problema de quienes perciben “planes sociales” se solucionaría a partir del ingreso al empleo en el sector privado:

ARTÍCULO 1°.-Dispónese que el Ministerio De Desarrollo Social y el Ministerio De Trabajo, Empleo y Seguridad Social efectuarán las modificaciones necesarias en sus programas de formación, empleo e intermediación laboral, con el objetivo de convertir las diferentes prestaciones de asistencia a personas desempleadas o con trabajos precarizados en incentivos

para la contratación de sus beneficiarios y beneficiarias bajo la forma de empleo asalariado registrado en el sector privado (Decreto 711 de 2021).

El cambio de perspectiva planteado por el nuevo decreto generó un debate que se inscribe en un sentido común referido a los problemas de desempleo y pobreza que desconoce quiénes son, qué hacen y las condiciones de vida de las personas que perciben transferencias de ingresos estatales para ganarse la vida. Un sentido común que contribuye a la estigmatización y refuerza un ideal del empleo asalariado como principal medio de distribución de ingresos, derechos y protecciones, que no existe (Meda, 2007). Este tipo de propuestas reactualizan uno de los nudos de las luchas por el Estado que entablan las organizaciones de la economía popular frente a la dicotomía entre trabajadores y asistidos. Desde la perspectiva de las organizaciones de la economía popular, más allá de las “buenas intenciones” que puedan estar detrás de este tipo de medidas, es necesario discutir la concepción de sujeto de la política social que suponen. Quienes perciben programas sociales están trabajando (en condiciones de suma precariedad y desprotección, como muestran los datos del RENATEP), en muchos casos incluso tienen múltiples ocupaciones (mal remuneradas y no remuneradas como los cuidados comunitarios), con jornadas laborales muy extensas e intensas. Los datos del RENATEP permiten mostrar que la economía popular ofrece un espacio laboral y de reconocimiento frente a un mercado de empleo excluyente para una parte significativa de la población, mayormente conformada por mujeres y jóvenes que son quienes mayores dificultades para la inserción laboral encuentran²: 57% de personas inscriptas en el

2 “La feminización del sector de la economía popular contrasta notablemente con la masculinización de la población trabajadora del mercado laboral asalariado privado, registrado por el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) donde las mujeres representan sólo el 32,9%” (RENATEP, 2021: 5).

RENATEP son mujeres y el 64,2% tiene entre 18 y 35 años (RENATEP, 2021).

La producción de informes periódicos desde el RENATEP cobra importancia en el marco de las luchas por el reconocimiento del trabajo, tal como se expresa en uno de ellos, “contar con este registro supone no sólo visibilizar y aumentar el conocimiento existente sobre este sector de la economía sino dar el primer paso para el reconocimiento institucional de los/as trabajadores/as” (RENATEP, 2021). Estos informes fueron producidos por los cuadros técnicos de las organizaciones sociales que gestionaron la Dirección del Registro Nacional de Efectores Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en el período 2019-2023 (provenientes del campo de las ciencias sociales y formados en la Universidad de Buenos Aires).

Si observamos el proceso de incorporación de las organizaciones sociales a las estructuras del Estado que se dio a partir del año 2003, en el marco de los gobiernos kirchneristas, podemos encontrar dos elementos que caracterizan el sentido que construyeron respecto de su participación: el reconocimiento de su trabajo social y político desarrollado durante la década del ‘90 y el fortalecimiento de la conexión con el territorio (Perelmiter, 2012). Esta situación dentro de la micropolítica del Ministerio de Desarrollo Social de Nación, construyó un entramado de funcionarios/as con cualidades militantes -reivindicadas como fundamento de su legitimidad- que los delimitaban como grupo. El ejercicio de su autoridad institucional resignificó las prácticas y relaciones con sus pares de militancia y con los/as destinatarios/as de las políticas. Desde ese lugar, transmitir y exigir, por ejemplo, el cumplimiento de procedimientos legales, o tener que responder por la ineficiencia en la asignación de recursos planteó tensiones y no siempre fue compatible con la perspectiva que sostenían sus propias organizaciones sociales de pertenencia. Como señala Roig (2020), la inclusión de las organizaciones de la economía popular en el Estado requiere distintos procesos de transformación

social, que incluyen la transformación del trabajo y de las condiciones de vida que pueda ir más allá de la atención de necesidades desde una mirada asistencial restringida al otorgamiento de planes sociales.

Esta situación abre una pregunta por el tipo de construcción del Estado que establecen estas luchas simbólicas y por el modo de promover e introducir una articulación entre los saberes estatales, académicos y de las organizaciones sociales a partir de una práctica de intercambio y diálogo entre ellos. En este sentido, el proceso de cambio en las instituciones y modos de gestión es fundamental para analizar la capacidad de agencia de las organizaciones de la economía popular que intentaron instrumentar políticas con enfoque de derechos y que se expresan en la construcción de categorías que son las que van a nominar y visualizar las prácticas de la economía popular desde una perspectiva que visibiliza las problemáticas sociales del trabajo y la asistencia.

Las luchas por las categorías

La forma en la cual se nombra un sujeto en las prácticas e instituciones estatales condensa la legitimación de cierta visión del mundo. El RENATEP abre una discusión respecto de quién o quiénes tienen la potestad de nombrarse y a partir de qué categorías, incorporando al lenguaje estatal perspectivas construidas en los márgenes de la sociedad que produce un nuevo lugar de enunciación para las organizaciones sociales. La perspectiva de la economía popular busca construir una visión del mundo que discute el orden social dominante dentro de los estudios del trabajo, y al mismo, tiempo intenta desclasificarse de la figura de pobre que le es socialmente adjudicada. En la siguiente cita podemos ver este solapamiento de clasificaciones:

-Entrevistadora: Y en términos de la información que produce el RENATEP, [...] ¿qué efectos tiene toda esta información en esa discusión? Vos acabás de decir ‘bueno estamos registrando pobres’. Pero en el discurso público, el RENATEP está registrando trabajadores y trabajadoras.

-Entrevistado: Trabajadores pobres. (Trabajador Secretaría de Economía Social, 23/02/2022).

La idea de Estado, entonces, tiene su verdadero poder de legitimación en una imagen proyectada que puede ser más visible e intrusiva o menos efectiva y relevante, pero que a simple vista no explicita su posición ideológica dando a entender que toma una posición objetiva (Trouillot, 2001). La presencia estatal sobresale, no solamente por las situaciones de vulnerabilidad social, donde la intervención se vuelve indispensable, sino porque expone la diferencia en las condiciones de vida entre quienes acceden a un empleo registrado y quienes tienen otras trayectorias laborales en la economía popular. El siguiente fragmento da cuenta de las dificultades que surgen de la falta de protección del Estado:

Que cuando llega la edad de jubilarse (si es que llegan) tienen que rezarle a algún santito o virgen para que haya alguna moratoria, porque nunca “aportaron” para un sistema que cuenta los “aportes” de una manera particular, midiendo únicamente lo que a algunos/as les conviene [...] Todo índice es político” (Jocha Castro Videla, Pagina12, 20/07/20).

Así, en sus procesos y prácticas estatales los sistemas de información producen efectos de Estado (Trouillot, 2001) como el de aislamiento que implica la producción de sujetos individualizados, que luego son ordenados dentro de colectivos sociales donde pueden reconocerse como iguales a otros/as a partir del efecto de identificación (Trouillot, 2001). Estos efectos se despliegan en múltiples sitios que traspasan las fronteras institucionales. En las entrevistas realizadas a referentes de las organizaciones de la economía

popular, pudimos ver cómo se genera una auto-identificación que favorece la construcción de poder social y político a partir de una nueva forma de nominación que desafía la caracterización de quienes conforman la economía popular como población vulnerable y desocupada para definirla como un “sector productivo” que aporta a la economía y al bienestar nacional:

El reconocer a un sector como tal, reconocer a un trabajador, a una trabajadora como tal, eso da derecho también, la identidad. [...] Fueron demandas que nosotros venimos peleando hace mucho tiempo como sector. [...] Porque nosotros como sector venimos hace muchos años, pensando las políticas que nuestro sector necesita, [...] no podés pensar sólo en tus compañeros y compañeras, tenés que pensar en todo el sector. (Referente de la Economía Popular, 04/04/2022).

El efecto de legibilidad condensa la producción estatal de un lenguaje y de un saber gubernamental que utiliza herramientas que clasifican y regulan colectividades (Trouillot, 2001). Los sistemas de información y el RENATEP en particular, pueden producir este efecto al gestionar elementos clasificatorios de la población y de sus trabajos que permiten el diseño de nuevas intervenciones adecuadas a las necesidades de las poblaciones destinatarias. En el caso de la economía popular, partiendo de pensarla como parte de un sector laboral y productivo. Así, el aporte del RENATEP se vincula con la capacidad de transformación de la política social a partir del conocimiento especializado sobre una realidad invisibilizada.

En este sentido, las categorías del RENATEP también fueron objeto de lucha por delimitar las actividades que pueden ser consideradas dentro de las ramas de la economía popular. Un ejemplo de ello fue el conflicto desatado al momento de su lanzamiento en relación con una ocupación que *a posteriori* fue eliminada del Registro, la de trabajo sexual. Algunos de los entrevistados y entrevistadas dieron cuenta de la repercusión directa de este debate:

-Funcionario: Hay una serie de disputas grandes con el ministro³ sobre el conjunto de categorías. El quiso achicar las categorías, teníamos cerca de 300 categorías entre los distintos despliegues, se terminaron achicando a cerca de 70. Es una batalla que perdí. De hecho la categoría de no sabe [cuando deben elegir la ocupación dentro de la rama de actividad] es enorme porque...

-Entrevistadora: ¿Es por eso? ¿Por qué es tan difícil caracterizar la economía popular?

-Funcionario: No es tan difícil. El problema es crear categorías que correspondan a una autoidentificación. Entonces, en general, los aparatos estadísticos están contruidos sobre pre-categorías. Nosotros tratamos de hacer algo un poquito más intuitivo. Tratamos de que esté la categoría trapito, ah no, trapito no se puede. Lo mismo pasó con trabajadoras sexuales, ah no, trabajadoras sexuales no se puede. Entonces hay un montón de categorías que son categorías prácticas. Yo quería hacer un cuestionario con categorías nativas, categorías administrativas. (Funcionario y cuadro técnico de organización de la economía popular, 11/3/2022).

Habíamos hecho un nomenclador con el INDEC [...] que era muy amplio, el del INDEC y el de AFIP [...]. Pero se nos cayó por el conflicto de las trabajadoras sexuales. Estaban ahí. Y cuando pasó eso, miraron categoría por categoría y lo tuvimos que reducir a setenta. (Funcionaria Secretaría de Economía Social del MDS y cuadro técnico de organización de la economía popular, 23/02/2022).

A principios de junio de 2020, se publicó el formulario de inscripción al RENATEP. Esta apertura, que duró sólo cinco horas, se cerró cuando diversos grupos ligados a la lucha contra la trata y cercanos a posturas abolicionistas pidieron que se retire la categoría trabajador/a sexual. Gustavo Vera⁴ fue uno de los principales portavoces de este debate en redes sociales:

³ Refiere al ministro de Desarrollo Social, en aquel entonces Daniel Arroyo.

⁴ Gustavo Vera es un docente, político y activista social argentino, titular de la Fundación La Alameda en Twitter.

Gustavo Vera @gustavoveraok. Con el Ministro @LicDaniel-Arroyo coincidimos de acuerdo a nuestra legislación y los convenios internacionales que la prostitución no es trabajo. El formulario ya fue bajado. (Gustavo Vera, Tweeter, 7/07/2020).

El desacuerdo respecto de qué actividades pueden ser consideradas como trabajo y cuáles no, expresa el poder de definición de los problemas sociales que despliegan las categorías establecidas en los sistemas de información y el modo en que éstas pueden visibilizar o esconder actividades y con ellas derechos. Este debate no es solamente por la implementación del Registro, sino que pone en discusión la autoidentificación como criterio de inscripción. Existen trabajos que el Estado no está dispuesto a reconocer. Así lo planteaba la referenda de una de las organizaciones de representación de este colectivo:

Nosotras nos auto percibimos trabajadoras sexuales. ¿Por qué no reconocen que existimos? El Estado debería estar al margen de debates ideológicos. (Georgina Orellano⁵, Clarín, 08/06/2020).

En contraposición a esta situación de desconocimiento, el caso de los/as vendedores/as ambulantes da cuenta de otros efectos del RENATEP en el desarrollo cotidiano del trabajo, a partir de la entrega de tarjetas que acreditan su condición de trabajadores/as de la economía popular:

Así como el certificado de vivienda [del Registro Nacional de Barrios Populares], ayudaba a que no hubiera desalojos, nosotros fuimos a la idea de la tarjeta del RENATEP, en particular impulsado por la necesidad de los trabajadores en la vía pública. Y de hecho nos consta que muchos que presentaban la tarjeta no se les decomisaba los bienes. Y muchos que murieron durante la pandemia, se hizo un par de actos para

⁵ Secretaria General del Sindicato de Trabajadores/as Sexuales en la Argentina.

recordarlos, y se pone la foto (de la credencial) del compañero...como dato de ver lo simbólico y político que tenía eso. Hay planos donde se ven las consecuencias efectivas del reconocimiento del Estado. [...] un reconocimiento simbólico que permite una mayor protección. (Funcionario y cuadro técnico de organización de la economía popular, 11/3/2022).

Estas son las credenciales [nos la muestra]. [...] las impresas son para vendedores ambulantes. Porque acá hay una coordinación que las labura. (Funcionaria Secretaria de Economía Social y cuadro técnico de organización de la economía popular, 23/02/2022).

La posibilidad de contar con una credencial oficial que certifica que son trabajadores/as puede ser pensada como acto de protección ante los procesos de criminalización de la venta ambulante. “El carnet tiene que servir para que ninguna compañera sufra lo que le pasó a mi mamá”, afirmaba Norma Barbosa, hija de Beatriz Mechato Flores en una entrevista (Página 12, 08/04/2021). Beatriz Mechato Flores, fue una vendedora ambulante que falleció en 2021 cuando era perseguida por la policía para incautar su mercadería. Del mismo modo que lo plantea nuestro entrevistado, Norma asocia la credencial del RENATEP con una herramienta de reconocimiento estatal que ofrece cierta protección ante situaciones de violencia institucional y la expectativa de que con ella no vuelva a pasarle algo así a otro/a vendedor/a ambulante. Así, podemos observar cómo se entrelaza el plano material y el plano simbólico del reconocimiento.

La información que producen los sistemas de información es decisiva en la definición y cuantificación de los problemas sociales. La producción de datos estatales delimita y caracteriza a las poblaciones destinatarias de las políticas y su forma de acceso a los programas. Estos registros son parte fundamental de la arquitectura de las políticas sociales contemporáneas. La disputa por las categorías convierte estos instrumentos de recolección de información en lugares de luchas por el sentido que inciden directamente en

las modalidades de intervención por parte del Estado y los agentes sociales.

La injerencia de las organizaciones sociales en la política social y la demanda por el reconocimiento provoca un cambio semántico en las nociones de trabajo y asistencia. Sin embargo, este giro en los significantes no termina de completarse con la existencia del RENATEP. El RENATEP es una política pública que buscó registrar a los/as trabajadores/as de la economía popular y caracterizar el trabajo que realizan a partir de categorías nativas que polemizan tanto con la idea construida del trabajo y el empleo como con los instrumentos con los que cuenta el Estado y la forma en la cual se piensa a la población, sus demandas y necesidades.

En este sentido, a partir de la construcción de categorías y formas de nominación, las instituciones modelan un sujeto. La caracterización y las diferentes formas de trabajo establecen estrategias de intervención y tratamiento de la cuestión social. Desde el RENATEP se construye un sujeto que tiene un lugar importante en la disputa por la redefinición del trabajo, cuestión que podemos observar en la cantidad de personas inscritas que según el último informe asciende a 3.618.606. Casi el 8% de la población del país se percibe dentro de la economía popular.

Este sujeto destinatario del RENATEP logra la valorización de aquellas tareas que no son consideradas “necesarias” para el mercado de trabajo. Esto cobra especial relevancia en situaciones de profundas desigualdades económicas y sociales donde se desarrollan actividades en materia de educación, salud, cuidado, vivienda y hábitat que pertenecen o deberían integrar los sistemas de protección estatales. Se genera una demanda ligada a una renovación sobre las formas de conceptualizar la pobreza, el trabajo y, sobre todo, el Estado “clásico” de bienestar, que se organiza sobre la idea del trabajador asalariado. Es por eso que se puede considerar un *lugar* de lucha ideológica donde lo que se

pone en cuestión es qué tipo de Estado se construye y cómo se efectivizan los derechos humanos.

Reflexiones finales

A lo largo del capítulo pudimos observar que la caracterización del sujeto trabajador de la economía popular que busca registrar y construir el RENATEP, permite observar que los datos producidos hablan de una visibilización de las condiciones de vida del sector y de una expresión de los soportes comunitarios que fueron generados a partir de la crisis social del 2001. Esta situación contribuye a gestar/reforzar una auto identificación tanto subjetiva como objetiva que constituye el soporte sobre el cual se alza el RENATEP. La producción de datos quita el velo del sentido común sobre la economía popular desarmando prejuicios y preconceptos que muchas veces se alojan dentro del Estado y en las opiniones de sus funcionarios/as y agentes.

Estos registros participan en la construcción de lo social a partir de constituirse como partes indispensables de las intervenciones del Estado, lo cual conlleva debates que se condensan en su diseño e implementación. Estos registros no están excluidos de las discusiones que forman parte del campo de la estatalidad. Dentro de la construcción de los mismos se asiste a un solapamiento de sentidos que inciden en el reconocimiento de derechos por parte de la población destinataria, así como el ocultamiento de los mismos, dando cuenta de una posición oficial sobre lo que es el sujeto trabajador. La implementación de la forma registral de la cuestión social fue una modificación estructural que comenzó en la década del '90 y que perdura hasta la actualidad. Tanto quienes construyeron (y construyen) los sistemas como aquellas personas que son sujetos de registro valoran la información y su respectiva utilización con diferentes objetivos que responden a intereses particulares

y colectivos que son parte del juego de la política (social). La producción de datos conlleva la estructuración de categorías que representan una formación y una cosmovisión del mundo por parte de quienes formularon el instrumento de recolección de información.

Al mismo tiempo, quienes durante los 90 perdieron su trabajo, vieron vulneradas sus condiciones de vida y fueron incluidos en programas sociales para paliar la pobreza, durante los 2000 se incorporaron a programas de asistencia con foco en la integración mediante el trabajo que terminaron por dar un marco político y social a las formas de organización que hoy se nuclean en la economía popular. También fueron estas mismas personas quienes comenzaron a exteriorizar públicamente problemáticas en el acceso al mercado y en la caracterización del Estado hacia ellos como sujetos económicos plasmada en el Registro de Efectores de la Economía Social. Desde la perspectiva de las organizaciones de la economía popular ese reconocimiento no termina de reflejar la producción de lo social que realizan mediante el trabajo, por eso los datos del RENATEP constituyeron una herramienta fundamental para fortalecer, delimitar sus demandas y plantear propuestas concretas para atenderlas (aunque muchas de ellas no lograron ser implementadas).

La discusión sobre la conversión de planes en trabajo muestra dos perspectivas en disputa: una concepción clásica del trabajo asociada con el empleo asalariado y de un Estado que limita el reconocimiento del sujeto trabajador de la economía popular y el acceso a derechos. Y otra que busca transformar ese sentido restringido y abrir nuevas formas de protección y reconocimiento que garanticen condiciones laborales y de vida adecuadas más allá de la condición asalariada formal. La convivencia de estas dos estrategias contrapuestas dentro del Ministerio de Desarrollo Social en el periodo estudiado limitó las posibilidades de llevar adelante de forma institucional el reconocimiento del quehacer de la economía popular como trabajo. Hasta ahora se asiste a un recorrido donde la asistencia no termina de transformarse

y la economía popular no logra ser comprendida desde su aporte social y productivo y sigue siendo definida como un sujeto vulnerable. El RENATEP se inscribe en la disputa por esta transformación del Estado y de la sociedad.

Los sistemas de clasificación visibilizan y dan existencia real a partir de un modo de nombrar desde una concepción política y social determinada. El RENATEP, gira desde lógicas focalizadas y estigmatizantes hacia un sistema de protección social inclusivo con un reconocimiento a la ciudadanía laboral y una búsqueda de un modo de hacer lo social desde la autonomía, las capacidades y saberes de sus beneficiarios, pero también desde una mirada colectiva.

Referencias bibliográficas

- Berner, H., & Van Hemelryck, T. (2020). *Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: Avances y desafíos frente al COVID-19*. CEPAL. <https://tinyurl.com/mbu9v344>
- Bleichmar, S. (2003, 30 de julio). *Acerca de la subjetividad* [Conferencia]. Facultad de Psicología, Universidad Nacional de Rosario.
- Bouillon, C. P., Azevedo, V. M. R., & Irrarázabal, I. (2011). *La efectividad de las redes de protección social: El rol de los sistemas integrados de información social en seis países de América Latina*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1975520>
- Desrosières, A. (2011). Las palabras y los números: para una sociología de la argumentación estadística. *Apuntes de Investigación del CECYP*, 19, 75–101.
- Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. (2023). *El aporte de los cuidados al PBI. Las brechas de género en la economía argentina* (4.º trimestre 2022).
- Dixon-Román, E. (2016). Algo-ritmo: More-than-human performative acts and the racializing assemblages of algorithmic architectures. *Cultural Studies ↔ Critical*

Methodologies, 16(5), 482–490. <https://doi.org/10.1177/1532708616655769>

- Filgueira, F., & Lorenzelli, M. (2004). Sistema de información y políticas públicas en la política de asistencia social del municipio de San Pablo. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*.
- Grabois, J. (2020). Los límites normativos de la economía popular. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la CABA*, 10(22). https://www.mpdefensa.gob.ar/sites/default/files/revista_22_1.pdf
- Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal*. Espacio.
- Hopp, M. (2021). *El trabajo: ¿medio de integración o recurso de la asistencia?* TeseoPress. <https://www.teseopress.com/trabajomediointegracionorecursodeasistencia>
- Hopp, M. V. (2026). Sistemas de información “desde abajo”. El caso del Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular argentino. *Emancipação* (en prensa).
- Hopp, M., & Lijterman, E. (2018). Trabajo, políticas sociales y sujetos merecedores de la asistencia. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 8(15), 139–171. <https://doi.org/10.18294/rppp.2018.2084>
- Hopp, M., & Lijterman, E. (2024). Socio-génesis de sistemas de información en la política social argentina. *CUHSO*, 34(1), 20–50. <https://doi.org/10.7770/cuhso-v34n1-art642>
- Ley 27.345 de Emergencia Social. (2016). <https://tin-yurl.com/3c78pyxn>
- Maldovan Bonelli, J., & Melgarejo, M. (2019). Reivindicaciones y demandas de los/as trabajadores/as no asalariados/as. *RevIISE*, 13(13), 263–278. <https://revistas.unsj.edu.ar/reviise>
- Natalucci, A. (2011). Entre la movilización y la institucionalización. *Polis*, 10(28). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30518550012>

- Natalucci, A., & Mate, E. (2020). Estrategias de institucionalización de los trabajadores de la economía popular. *Cartografías del Sur*, 12, 168–188.
- Neiman, G., & Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En I. Vasilachis de Gialdino (Ed.), *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 213–237). Gedisa.
- Perelmiter, L. (2012). Fronteras inestables y eficaces. *Estudios Sociológicos*, 30(89), 431–458.
- Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social. (2020, agosto). *Monotributo social: Informe estadístico*. <https://tinyurl.com/3vynv5jf>
- Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular. (2021–2023). *Informes de implementación y especiales*.
- Riberi, V., González, E., & Rojas Lasch, C. (2021). An ethnography of vulnerability. *Anthropology & Education Quarterly*, 52, 82–105. <https://doi.org/10.1111/aeq.12359>
- Roig, A. (2020). La institucionalidad de la economía popular. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la CABA*, 22, 118–121.
- SIEMPRO. (s. f.). *El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y la evaluación*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/i._evaluacion_de_programas_sociales_institucional_0.pdf
- Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social. (2022). *Quiénes somos*. <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/sintys/quienessomos>
- Souza Minayo, M. C., Gonçalves de Assis, S., & Ramos de Souza, E. (2008). *Evaluación por triangulación de métodos*. Lugar Editorial.
- Trouillot, M. R. (2001). La antropología del Estado en la era de la globalización. *Current Anthropology*, 42(1). <http://polsocytrabiigg.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/152/2019/03/Trouillot-Antropolog%C3%ADa-del-Estado.pdf>

- Vieytes, R. (2009). Campos de aplicación y decisiones de diseño. En A. Merlino (Coord.), *Investigación cualitativa en ciencias sociales*. Cengage Learning.
- Vommaro, G. A., & Daniel, C. J. (2013). ¿Cuántos son los pobres? *Voces en el Fénix*, 23, 24–31.
- Vommaro, G., & Morresi, S. (2011). Los expertos como dominio de estudio sociopolítico. En G. Vommaro & S. Morresi (Eds.), *Saber lo que se hace*. Lugar Editorial.
- Williams, A., & Moreira, V. (2020). *Trabajando para que los sistemas de información de protección social sean adaptativos*. Banco Mundial. <https://tinyurl.com/bdewryat>
- Winner, L. (1985). *¿Tienen política los artefactos?* Open University Press.

Entre la fe y el Estado

El papel de Cáritas en las políticas para barrios populares (2016-2017)

CLAUDIA GABRIELA RETA Y CARLA FAINSTEIN

Introducción

A partir del año 2016 se inaugura en Argentina un nuevo ciclo en el campo de las políticas públicas de hábitat dirigidas a los sectores populares, marcado por la creación del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y, posteriormente, por la conformación de la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) en 2019 que trabajó en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Este proceso dio lugar a un despliegue inédito de políticas orientadas a la “integración socio-urbana” de los más de seis mil barrios populares del país, impulsadas desde el Estado nacional en articulación con una diversidad de actores sociales (Elorza et al., 2025; Bonano e Isla, 2024; Boix et al., 2023; Gassull, 2022). Entre ellos, cobraron protagonismo distintos movimientos sociales y organizaciones del tercer sector, algunas de las cuales tenían vínculos históricos con la Iglesia Católica. En este entramado, la asociación civil Cáritas, con una extensa trayectoria en el ámbito de la política social argentina, participó desde los inicios en la elaboración del relevamiento del RENABAP y, posteriormente,

en la ejecución de obras en el marco de los programas promovidos por la Secretaría.

El capítulo parte de la hipótesis de que la participación de Cáritas en la creación del RENABAP no solo aportó legitimidad territorial y capacidad organizativa, sino que incorporó una mediación moral que incidió en la definición estatal del “barrio popular” y en la configuración de la integración socio-urbana como enfoque de política pública. Esta mediación habría articulado lenguajes técnicos, políticos y pastorales, trasladando al campo estatal concepciones eclesiales sobre la pobreza, la comunidad y la dignidad. A partir de esta premisa, el análisis se orienta por algunas preguntas centrales: ¿cómo traduce Cáritas sus valores pastorales en criterios de política habitacional? ¿Qué tensiones y acuerdos se producen entre sus concepciones y las racionalidades estatales en el proceso de relevamiento? ¿De qué modo su intervención contribuye a redefinir los sujetos, los objetivos y los sentidos de la política habitacional contemporánea?

La investigación se encuentra en una etapa exploratoria y se inscribe en un enfoque cualitativo¹. Se realizaron entrevistas en profundidad a seis actores clave: la directora ejecutiva de Cáritas Nacional, la responsable del Equipo de Integración de Barrios Populares a nivel nacional, el director de Cáritas de la Diócesis de Quilmes y tres funcionarios de la Secretaría de Integración Socio Urbana que se desempeñan en la coordinación del RENABAP. Estas entrevistas permitieron reconstruir criterios institucionales, trayectorias de intervención y definiciones operativas sobre el hábitat popular. Asimismo, se analizaron documentos internos, informes técnicos y materiales producidos por Cáritas y la SISU, junto con bibliografía especializada

¹ La investigación se realiza en el marco del PICT 2021 “Políticas de hábitat en barrios populares, sus vínculos con las políticas urbanas y las organizaciones vecinales en diez conglomerados urbanos argentinos (2016-2026)” dirigido por la Dra. María Cristina Cravino.

y fuentes secundarias que contextualizan el caso en debates más amplios sobre políticas habitacionales y mediaciones religiosas en lo social. Este conjunto de materiales posibilita examinar cómo organizaciones con una impronta religiosa intervienen en la producción de categorías estatales, disputan sentidos sobre la marginalidad urbana y co-producen políticas públicas en territorios atravesados por múltiples desigualdades.

El análisis propuesto resulta pertinente y original dentro del campo de los estudios sobre hábitat popular y políticas urbanas en Argentina, dado que son escasos los trabajos que examinan el papel de organizaciones confesionales en la definición e implementación de políticas habitacionales contemporáneas. Si bien existe una vasta literatura sobre los movimientos sociales y las organizaciones del tercer sector en la producción del hábitat, la participación de actores vinculados a la Iglesia Católica, como Cáritas Argentina, ha recibido una atención marginal. Este vacío resulta llamativo considerando su histórica presencia en el campo de la política social y su legitimidad moral y territorial en los sectores populares. En ese sentido, si encontramos una excepción en trabajos que han indagado desde una perspectiva histórica en la experiencia del Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo durante la década de los sesenta y los setenta en Argentina, en la que cobraron gran relevancia los llamados *curas villeros*, con inserción en barrios populares (Touris, 2010; Snitcovsky, 2014; Camelli y Snitcovsky, 2016), así como estudios sobre experiencias específicas vinculadas con la resolución del hábitat de la población villera erradicada de la ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar argentina (1976-1983) (Daich, 2016; 2017).

Desde el punto de vista de los estudios sobre hábitat popular, el trabajo contribuye a ampliar la mirada sobre los procesos de “integración socio-urbana”, al mostrar que estos no son sólo el resultado de decisiones técnicas o administrativas, sino también de interacciones entre racionalidades estatales, saberes territoriales y concepciones morales

sobre la pobreza y la comunidad. El caso de Cáritas permite observar cómo ciertos valores religiosos impregnan las formas de nombrar, categorizar e intervenir sobre los barrios populares, configurando modos particulares de entender el hábitat y la ciudadanía urbana.

En relación con el campo de los estudios sobre organizaciones del tercer sector y organizaciones confesionales, el capítulo aporta al análisis de cómo estas instituciones logran sostener una posición de interlocución privilegiada con el Estado, combinando su legitimidad moral con una creciente profesionalización en la gestión de políticas públicas. El estudio de Cáritas en el proceso del RENABAP ofrece una ventana empírica para comprender las formas contemporáneas de la colaboración Estado-Iglesia, en las que se articulan discursos técnicos, humanitarios y religiosos en la producción de políticas sociales y urbanas.

A fin de abordar los interrogantes propuestos, el capítulo se organiza en tres secciones. En primer lugar, se reconstruye el proceso de conformación del RENABAP, destacando el rol que desempeñaron Cáritas y otros actores sociales en la definición inicial del registro. En segundo lugar, se presenta una perspectiva histórica sobre los vínculos entre la Iglesia Católica y la política habitacional en Argentina, con el fin de situar la participación contemporánea de Cáritas en una genealogía más amplia de mediaciones territoriales y morales. Finalmente, se analizan las concepciones y prácticas específicas de Cáritas en torno al hábitat popular, examinando cómo su intervención contribuye a traducir categorías estatales en un lenguaje pastoral y comunitario.

La creación del Relevamiento Nacional de Barrios Populares

A fines del año 2015 y principios del 2016 se consolidó la articulación entre diferentes sectores sociales que darían

inicio al proceso de conformación del relevamiento de los asentamientos informales del país. En un primer momento de elaboración del registro, participaron la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)², la organización TECHO (anteriormente llamada “Un Techo para mi País”³), Cáritas Argentina y el Jefe de Gabinete del gobierno nacional, Mario Quintana. Posteriormente se sumaron otras organizaciones sociales como la Corriente Clasista y Combativa y Barrios de Pie.

El interés por la problemática habitacional de los sectores populares emergió de una confluencia entre distintos campos: las demandas de los movimientos sociales nucleados en la CTEP, las orientaciones de la Iglesia católica a partir de las consignas del Papa Francisco y las acciones que venía desarrollando la ONG TECHO. Uno de los factores clave fue la cercanía entre ciertos sectores del gobierno de Propuesta Republicana (PRO) y la Iglesia católica, lo que habilitó un espacio de diálogo entre estos actores.

El equipo de trabajo se constituyó en la Unidad Ejecutora de Proyectos Sociocomunitarios, dependiente de la Secretaría de Coordinación Interministerial de la Jefatura

² La Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) es una organización que representa a las y los trabajadores de la economía popular. Fundada en 2011, se proponía la para la restitución de los derechos laborales y sociales de los trabajadores de la economía popular. Forman parte de la confederación, el Movimiento Barrios de Pie, el Movimiento de Trabajadores Excluidos, el Movimiento Popular Patria Grande, La Poderosa y el Movimiento Popular Seamos Libres. En 2019 se desintegra para formar la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP) que logró en 2021 una personería para intervenir en conflictos laborales. Está conformada por el Movimiento Evita, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, Barrios de Pie, la Corriente Clasista y Combativa (CCC), el Frente Darío Santillán y el Movimiento Popular Nuestramérica, entre otros.

³ Esta organización nace en Chile como “Un techo para Chile” a finales de la década de los noventa fundada por un cura jesuita y se enfoca en la “lucha contra la pobreza”, principalmente a través de la construcción de viviendas en asentamientos informales y un fuerte trabajo de formación política con voluntarios (Giraudier, 2015). En la actualidad, cuenta con un alcance regional, con intervención en alrededor de veinte países en América Latina.

de Gabinete de Ministros de la Nación. La metodología fue aportada por TECHO, que desde 2009 realizaba relevamientos de asentamientos en distintas regiones del país (el primero de ellos en el Gran La Plata). Entre agosto de 2016 y mayo de 2017 se registraron más de cuatro mil barrios populares existentes al 31 de diciembre de 2016 (Miño y Carrara, 2024). Esta cifra fue modificándose a medida que se incorporaban nuevos polígonos de barrios no identificados previamente, alcanzando en la última actualización (2025) un total de 6.467 barrios populares.

Ese censo de 2016 se constituyó en el insumo para crear el Registro Nacional de barrios populares en Proceso de Integración Urbana dentro de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) mediante el Decreto 358, sancionado en mayo del 2017. Dicho decreto instituyó el Certificado de Vivienda Familiar (CVF), que acredita la posesión y domicilio de las familias residentes en los barrios reconocidos, permitiéndoles solicitar servicios básicos (agua, luz, gas, cloacas), gestionar CUIL o CUIT y realizar trámites ante organismos públicos. Además, incluyó otros aspectos sustantivos, como la declaración de utilidad pública sujeta a expropiación de los inmuebles donde se emplazaban los barrios relevados, y la suspensión por cuatro años de las órdenes de desalojo.

Este relevamiento introdujo elementos clave en el desarrollo de la política habitacional dirigida a los sectores populares. Por un lado, unificó a nivel nacional una definición de “hábitat precario” basada en la tenencia insegura y la carencia de infraestructura básica, desplazando otras formas de déficit habitacional (como los conventillos, los complejos habitacionales o las viviendas en intersticios urbanos y zonas rurales). Por otro, delimitó territorialmente los barrios populares a partir de polígonos georreferenciados, lo que implicó que las políticas públicas se concentraran en esos espacios, dejando fuera a los sectores no relevados o ubicados por fuera de los límites trazados.

El texto del decreto estipula que un barrio popular es: “todo aquel agrupamiento mayor o igual a ocho viviendas contiguas o consecutivas, donde la mitad o más de las familias habitantes no poseen título de propiedad y carecen de al menos dos de los tres servicios considerados básicos” (artículo N°1 del Decreto Presidencial N° 358/17). Esta definición es la que utilizó la organización TECHO en 2013 para su relevamiento en nueve aglomerados del país.⁴ La misma se fue modificando desde el primer registro del año 2009 y reemplazó a las que habían desarrollado los diferentes gobiernos locales o provinciales que tenían la práctica de realizar registros, o de organismos e instituciones que estudiaban dichos procesos, como las universidades.⁵ La definición operativa parte de la utilizada en Chile y en Uruguay, pero la principal diferencia que introducen es que tienen que faltar dos de tres servicios, mientras que en la usada en Chile, en donde la ONG había realizado los primeros relevamientos, si faltaba uno ya entraba dentro de la definición. Como señalaba el director del RENABAP:

Nosotros nos dimos cuenta que si te falta uno en tres entra todo el conurbano [...] Y entonces dijimos saquemos la cloaca. Después dijimos no, pero hay que reivindicar que que se necesite una cloaca, entonces pongamos la cloaca, pero que te falten dos de tres servicios. Y después lo otro que hicimos mucho hincapié nosotros, es en tener una definición operativa, que es lo que argentinizamos desde Chile. Pero nosotros

⁴ El mismo se realizó para la provincia de Buenos Aires, la provincia de Córdoba, el Gran Rosario, la ciudad de Salta, el alto valle de Neuquén y Río Negro y la ciudad de Posadas.

⁵ Quien estuvo a cargo de la configuración de la definición actual, de hecho, cita a las definiciones del libro “Los mil barrios informales”, editado por Cristina Cravino (2008) y los diferentes registros provinciales y municipales del país, que tenían diferentes formas de nombrarlos, definiciones y metodologías de censar. Frente a esto, en 2011 TECHO realiza otro censo en el que ensaya una definición y finalmente en 2013 adoptan la definición de TECHO de Chile, pero con una modificación en relación a la cantidad de servicios que tenían que faltarle al barrio. En dicho país se venía realizando el censo desde el 2001 cada dos años.

le agregamos la definición conceptual de que es una villa y que es un asentamiento [...] O sea, a ver, un country irregular como esto que a veces vemos en la televisión que están enganchados a la luz, tienen pozo ciego, están enganchados al agua y en los papeles están a nombre de un fideicomiso, o sea, no tienen título de propiedad ni acceso formal a servicios. Pero no es un barrio popular, no es una villa ni un asentamiento (Entrevista José, director del RENABAP, Junio, 2024)

De este modo, la definición incluyó la cuestión de la tenencia insegura, la falta de dos servicios y que sea una villa o un asentamiento popular. Esta precisión fue relevante para excluir situaciones de informalidad vinculadas a urbanizaciones cerradas o a sectores de alta renta. Si bien hubo intentos por parte de la Secretaría de incluir otras formas de precariedad habitacional como los complejos habitacionales, no se logró establecer una definición que las abarcara. Como nos explicaba un entrevistado:

[...] en 2021 terminamos de relevar todo el territorio urbano y pasamos parcialmente al rural. Incorporamos decenas y decenas de comunidades originarias también a RENABAP. Siempre y cuando vivan agrupados y contiguos. Rompimos mucho como la definición para que entren cosas rurales que originalmente no hubieran entrado. También movimos la línea de corte del 2016 al 2021. Incorporamos también en la última actualización conjuntos habitacionales de casitas, no de monoblock. (Entrevista a José, director de RENABAP, junio 2024).

Estos intentos por parte de la SISU se deben a la puesta en conocimiento de los amplios sectores con hábitats precarios que estaban quedando fuera de las líneas programáticas de la Secretaría. Un modo de resolverlo fue realizar otros programas que entraran dentro de lo que denominan como “prevención” de barrios populares, como las líneas de acción del Programa Lote.ar, que implican la creación de suelo urbano para la generación de lotes con servicios destinados a vivienda única para sectores populares, los relevamientos

de personas en situación de calle -a través del Renacalle- o de las condiciones habitacionales de los conventillos en la ciudad de Buenos Aires (SISU, n.d.). Se trató de intentos por identificar las condiciones de otras tipologías o situaciones habitacionales precarios, para ver si podían, de alguna manera, ser abordadas desde la SISU y el RENABAP.

El nombre de “barrio popular” también se eligió por sobre otras denominaciones, en busca, por una parte, de desestigmatizar otros conceptos que contenían lo informal, ilegal o irregular en relación al resto de la ciudad por un lado (Miño & Carrara, 2023) y, a su vez, articulando con el proceso que se venía desarrollando desde los movimientos sociales -principalmente la CTEP- en torno a la economía popular.

En marzo de 2018 se conformó la conformación de la Mesa Nacional de Barrios Populares, formada por representantes barriales para impulsar la ley de barrios populares, integrada por referentes barriales de los territorios relevados (Miño y Carrara, 2024). Finalmente, el 10 de diciembre de 2018 se declaró de interés público el régimen de integración socio urbana de los barrios populares identificados en el RENABAP por medio de la promulgación de la Ley 27.453. Esta además creó a la Secretaría de Integración Social y Urbana dentro del ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, con el objetivo de diseñar y ejecutar políticas de integración socio urbana y administrar el Registro Nacional de Barrios Populares.

En el año 2022 con la ley 27.694 se actualizó el registro, modificando la fecha de corte que pasó del 2016 al 2018. Asimismo, se incluyeron los barrios populares de localidades de entre dos mil y diez mil habitantes, lo que permitió identificar más barrios populares. Además, amplió los plazos dispuestos en el art. 15 de la Ley 27.453 que establecen la suspensión de desalojos en barrios populares incluidos en el registro por diez años e incorporó la perspectiva de género como criterio de prioridad para la titularidad de las viviendas (Boix et al., 2023).

La creación del RENABAP no sólo significó la puesta en marcha de un dispositivo técnico de relevamiento, sino también la consolidación de una categoría estatal -la de “barrio popular”- que tradujo disputas históricas en torno a la pobreza urbana y a los modos legítimos de habitar la ciudad. El proceso de registro, impulsado en articulación con organizaciones sociales y del tercer sector, implicó una instancia de negociación entre lenguajes diversos: el de la administración pública, el de los movimientos sociales y el de actores confesionales del tercer sector como Cáritas. A través de su participación, esta organización no solo aportó capacidades operativas y conocimiento territorial, sino que contribuyó a dotar a la política de un tono moral y de un horizonte ético sustentado en nociones como dignidad, comunidad y encuentro. En ese sentido, su intervención permitió reconfigurar la política de integración socio-urbana como un espacio de traducción entre el campo religioso y el estatal, donde la producción de saber técnico sobre el territorio se entrelaza con repertorios de sentido anclados en la fe y la solidaridad cristiana.

La Iglesia Católica y la política habitacional en perspectiva histórica

La relación entre la Iglesia católica y el Estado argentino constituye un rasgo estructural de la configuración nacional, tal como ha mostrado Fortunato Mallimaci (2008; 2015). En sus trabajos sobre catolicismo y laicidad, el autor sostiene que la Iglesia argentina se consolidó como una “religión pública”, es decir, como una institución que, lejos de circunscribirse al ámbito espiritual, participa activamente en la definición de lo nacional y en la orientación moral de la vida pública. Esta presencia se expresa en una “gramática católica de la nación” que atraviesa políticas educativas, familiares y sociales, otorgando al catolicismo un lugar de

legitimidad simbólica dentro del orden estatal. Así, la laicidad formal en Argentina no implicó una separación efectiva entre lo religioso y lo político, sino la conformación de un campo de tensiones donde el catolicismo conserva prerrogativas institucionales, materiales y culturales (Mallimaci, 2015).

En este marco, la Iglesia no se presenta como un actor externo al Estado, sino como un componente constitutivo de su historicidad y de su imaginario moral. A través de sucesivas adaptaciones, ha logrado mantener una posición de autoridad moral y mediadora en los procesos políticos y sociales, interviniendo en la definición de los límites entre inclusión y exclusión y entre legitimidad y desorden. Esquivel (2009) reconstruye las complejas relaciones entre ambas esferas desde la dictadura militar hasta los primeros años del siglo XXI, mostrando cómo esta imbricación se expresa en formas cambiantes de convergencia y conflicto. Desde el apoyo de sectores eclesiales a regímenes autoritarios hasta su rol como mediadora moral en democracia, la Iglesia ha sostenido un lugar privilegiado en la vida pública argentina. Sus conclusiones coinciden con las de Mallimaci: aún bajo un régimen de laicidad formal, la injerencia eclesial en los asuntos públicos continúa como parte del orden político y moral del país.

Esta imbricación entre religión y política adquiere expresiones específicas en el vínculo de la Iglesia con los sectores populares. Tal como advierte Aenlle (2024), esa relación ha estado marcada históricamente por la tensión entre dos grandes líneas: una tradición caritativa y asistencial, hegemónica en su historia, y otra más crítica y politizada, que emergió con fuerza en América Latina a partir del Concilio Vaticano II y la Conferencia de Medellín bajo la consigna de la opción por los pobres (Aenlle, 2024). Esta segunda corriente, inspirada en la teología de la liberación, buscó vincular la fe con la praxis política y cuestionar las causas estructurales de la pobreza, pero fue progresivamente desplazada por el Vaticano y por sectores conservadores

de la Iglesia, especialmente durante el pontificado de Juan Pablo II. Con el Papa Francisco, Aenlle (2024) observa una reconfiguración contemporánea de la preocupación por los pobres, centrada más en la figura del pobre sufriente y en la misericordia y la proximidad como guías de acción cristiana. Esta “Iglesia en salida” que asiste, consuela y acompaña, tiende a despolitizar la pobreza al priorizar el encuentro y la asistencia por sobre la denuncia de las desigualdades estructurales. Según Aenlle, esta sensibilidad pastoral reafirma la legitimidad pública de la Iglesia, reeditando la caridad como forma de acción social más que como un proyecto transformador de las condiciones de injusticia.

En su análisis de las prácticas desplegadas por Cáritas, la organización Familia Grande Hogar de Cristo⁶ y las parroquias locales, Aenlle (2023) muestra cómo, en un contexto de fragmentación estatal y persistencia de desigualdades urbanas, la Iglesia ocupa un rol central como mediadora entre el Estado y los sectores populares, combinando asistencia material, acompañamiento comunitario y presencia territorial sostenida. En este entramado se consolida una modalidad pastoral denominada “Pastoral de la Presencia y la Proximidad”, organizada en torno a la idea de “estar con los pobres”, acompañar sus sufrimientos y construir vínculos cotidianos en territorios vulnerados. A diferencia de la antigua “opción por los pobres”, esta pastoral enfatiza la cercanía afectiva, la escucha y la contención antes que la transformación de las causas estructurales. Como señala la autora: “el acento se coloca en la presencia más que en la acción transformadora: estar con los pobres, acompañarlos,

⁶ El Hogar de Cristo fue creado en el año 2008 por iniciativa del Equipo de Sacerdotes para la Pastoral de las villas de Emergencia -que había sido creada a finales de los noventa por Jorge Mario Bergoglio, Arzobispo Coadjutor de la ciudad de Buenos Aires, posteriormente, el Papa Francisco- (Azparren, 2019). Esta organización tiene actualmente alcance nacional con presencia en múltiples provincias con iniciativas de distinto tipo siendo la más antigua y extendida los dispositivos de abordaje de consumo problemático de drogas.

tocarlos y escucharlos se constituye como forma de intervención en sí misma” (Aenlle, 2023:15).

Esta orientación se traduce en una Iglesia que ya no se concibe como motor de cambio social, sino ofreciendo refugio, cuidado y misericordia frente a las heridas del neoliberalismo. En el conurbano, se materializa en redes parroquiales y comunitarias que sostienen comedores, talleres, hogares y dispositivos de acompañamiento a personas con consumos problemáticos, configurando un entramado territorial que complementa e incluso sustituye la acción estatal. Aenlle advierte que esta modalidad pastoral reproduce una concepción moral del pobre como sujeto sufriente y merecedor de ayuda, desplazando la pregunta por las causas estructurales de la desigualdad hacia una ética del cuidado y la cercanía. La Iglesia católica en el conurbano bonaerense ha adquirido así una centralidad en la gestión de la pobreza, legitimada tanto por su presencia territorial como por su autoridad moral.

La preocupación de la Iglesia por el hábitat y la vivienda popular tiene una historia más larga que se enlaza con estos procesos contemporáneos. Un antecedente relevante fue la Gran Colecta Nacional Pro Paz Social de 1919, analizada por Liernur (2014) en el marco del programa católico de la “paz social”. Esta iniciativa, impulsada por el obispo Miguel de Andrea y el economista Alejandro Bunge, se propuso recaudar fondos para la construcción de viviendas obreras que conjugaran confort higienista, disciplina moral y eficiencia económica. Como señala Liernur (2014), la Iglesia ocupó allí un lugar central como mediadora entre las clases dominantes y los sectores trabajadores, introduciendo un lenguaje de reconciliación social que combinaba asistencia y control. La noción de “paz social” implicaba reconocer el conflicto, pero también contenerlo mediante la moralización de los pobres y la restauración del orden cristiano en la vida cotidiana. En esta perspectiva, la vivienda se concebía no sólo como una necesidad, sino como un instrumento de pacificación política y modernización económica. Como

señala el autor: “la capacitación técnica y la vivienda se presentaban como dos medios tendientes al mismo objetivo: aumentar el rendimiento de la fuerza de trabajo” (Liernur, 2014:221). La Gran Colecta Nacional significó, así, un punto de inflexión en la relación de la Iglesia con la cuestión social: consolidó un modelo de intervención en el hábitat popular basado en la articulación entre moral y técnica, entre filantropía y modernización económica. La vivienda aparece no sólo como un bien material, sino como un dispositivo de reforma moral y de integración social

En las décadas siguientes, esta concepción de la vivienda como espacio de moralización y reconciliación social encontró nuevos escenarios y lenguajes. La preocupación eclesial por el hábitat popular se desplazó progresivamente del terreno de la filantropía urbana y las iniciativas centralizadas hacia formas de presencia territorial más directas, ancladas en los barrios obreros y, más tarde, en las villas de emergencia. En ese pasaje del catolicismo social de entreguerras a la pastoral urbana del siglo XX, la acción de la Iglesia comenzó a inscribirse en la vida cotidiana de los sectores populares, configurando un modo particular de intervención que combinaba asistencia, acompañamiento espiritual y mediación política.

Los aportes de Touris (2021) permiten situar la pastoral urbana en villas y asentamientos dentro de una genealogía más amplia. Su análisis de los curas villeros, desde el Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo (MSTM) de fines de los años sesenta hasta los actuales vinculados al Papa Francisco, muestra las continuidades y transformaciones de esta presencia eclesial en territorios populares. A partir de la Teología del Pueblo, los sacerdotes construyeron una pastoral centrada en la “opción por los pobres” y la “opción por el peronismo”, combinando asistencia social, acompañamiento espiritual y mediación política. Con el arzobispado de Bergoglio en los años noventa, esta tradición se reconfiguró, recuperando la pastoral de villas como espacio privilegiado de reposicionamiento moral frente a

los efectos del neoliberalismo. Los curas villeros actuales comparten la opción por los pobres, pero en un marco teológico más conservador y subordinado a la jerarquía eclesial, donde la religiosidad popular y la idea de “pueblo” funcionan como categorías morales y culturales antes que políticas.

En esa misma línea, los trabajos de Snitcofsky (2022a) permiten recuperar la densidad organizativa que adquirieron las villas de Buenos Aires en torno a experiencias de autogestión y cooperativismo habitacional, muchas de ellas impulsadas o acompañadas por sectores de la Iglesia. En sus investigaciones sobre los procesos de erradicación y relocalización de las décadas de 1970 y 1980, la autora muestra cómo, frente a los desalojos y la violencia estatal, se configuraron formas colectivas de resistencia que articularon la defensa del territorio con la producción social del hábitat. En este contexto, los curas del Equipo Pastoral de Villas desempeñaron un rol decisivo en la creación de organizaciones barriales que resistieron los desalojos y denunciaron los atropellos -legales e ilegales- en las villas de Buenos Aires (Snitcofsky, 2022b). En un sentido similar, Daich (2017) reconstruye la experiencia de la Cooperativa Copacabana, conformada por exhabitantes de la Villa 31 tras su erradicación durante la última dictadura militar. La cooperativa logró acceder a tierras y construir viviendas mediante un sistema de autoconstrucción asistida, con el apoyo de parroquias y sacerdotes vinculados al Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo, quienes aportaron legitimidad política y recursos materiales. Estas experiencias, como sostiene Daich, evidencian la continuidad entre las formas comunitarias de organización surgidas en las villas durante los años sesenta y setenta y los modos posteriores de producción social del hábitat, incluso bajo regímenes autoritarios.

En diálogo con los planteos de Snitcofsky, puede observarse cómo la pastoral urbana y las redes eclesiales habilitaron la conformación de tramas organizativas en torno

a la vivienda, donde la autogestión y la fe se entrelazaron como estrategias para sobrevivir y permanecer en la ciudad. Estas experiencias anticiparon, en cierto modo, las lógicas cooperativas y de trabajo comunitario que, décadas más tarde, reaparecerían en los programas de integración socio-urbana, en los cuales las organizaciones territoriales volvieron a ocupar un lugar central en la gestión del hábitat popular.

En democracia, la Iglesia reconfiguró su lugar público a partir de una preocupación sostenida por “los pobres”, desplazando su accionar desde la caridad asistencial hacia la pastoral de la presencia y la mediación social, combinando acompañamiento moral, legitimidad territorial y capacidad política (Mallimaci, 2015; Aenlle, 2024). Woods (2003) muestra que, desde los años ochenta, particularmente en la diócesis de Quilmes bajo el obispado de Jorge Novak, la Iglesia asumió un rol de mediadora entre organizaciones populares y el Estado en tomas de tierras y conformación de asentamientos. Su intervención combinó apoyo material, legitimidad moral y contención política, permitiendo recomponer su presencia pública tras la última dictadura. En las experiencias de los barrios de Solano y “La Sarita”, la diócesis actuó como interlocutora ante el Estado y promovió la creación del Consejo de Asentamientos y la Comisión de Tierra y Vivienda dentro de la Vicaría de Pastoral Social.

Woods (2003) interpreta esta actuación como expresión de una ambigüedad estructural: mientras sus cúpulas mantenían históricamente alianzas con el poder político y económico, sus bases territoriales (curas, laicos y comunidades) se orientaron al acompañamiento de los sectores excluidos, inspiradas en la teología de la liberación y la “opción por los pobres”. La mediación eclesial en los conflictos por tierra y vivienda aparece así no sólo como un gesto de solidaridad, sino como una estrategia de reposicionamiento institucional frente a la pérdida de centralidad del catolicismo y la competencia de otras creencias, apropiándose de la cuestión social como terreno privilegiado de intervención

moral y política. Santillán y Woods (2005) muestran cómo esta porosidad entre esferas política y religiosa se tradujo territorialmente en intervenciones de la Iglesia en torno a la educación y la demanda de tierra y vivienda, contribuyendo a territorializar la cuestión social y a enmarcar las luchas por el acceso al suelo urbano en claves morales y comunitarias más que políticas.

El desplazamiento hacia la mediación moral y social también buscó recomponer la legitimidad institucional tras la dictadura y las crisis de representación de los años noventa, reforzando la despolitización del campo social y promoviendo un discurso de “sociedad civil” que exaltaba la pureza moral del tercer sector frente a la ineficacia estatal. La intervención eclesial operó simultáneamente como contención social y reorganización del propio campo religioso, en diálogo con las nuevas modalidades de gobierno de la pobreza.

Desde mediados de la década de 2010, esta trama se amplió en diálogo con los movimientos sociales. Organizaciones como la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) se convirtieron en actores centrales en la articulación de demandas en torno al trabajo, el hábitat y la dignidad (Romero, 2020). Las movilizaciones de 2016 y 2017 bajo la consigna “Pan, Paz, Tierra, Techo y Trabajo” condensaron una narrativa que vinculó derechos sociales y valores religiosos, actualizando una gramática moral compartida entre la Iglesia y los sectores populares. La figura de Juan Grabois, dirigente de la CTEP y cercano al Papa Francisco, expresó la confluencia entre sensibilidad cristiana y militancia territorial, donde la movilización popular se combinó con una apelación ética al reconocimiento de los excluidos.

Investigaciones sobre algunas de estas articulaciones recientes nos pueden brindar más detalles. Esquivel (2017) analiza el Pacto de Padua, firmado en 2016 por intendentes bonaerenses inspirados en la encíclica *Laudato Si*, como forma de “construcción político-religiosa” que refuerza la

presencia pública de la Iglesia. El Pacto reactiva afinidades históricas entre catolicismo y peronismo y posiciona al catolicismo como fuente de legitimidad moral en la gestión estatal, articulando una crítica al capitalismo global, la defensa del ambiente y la reivindicación de las “tres T” (tierra, techo y trabajo). La participación de Cáritas en este entramado refleja un patrón histórico de subsidiariedad entre Iglesia y Estado, consolidando un catolicismo político aggiornato que combina territorialidad, gestión técnica y autoridad moral.

Por su parte, González (2018; 2025) analiza la marcha de San Cayetano de 2016 como articulación entre la religiosidad popular y la movilización política. La consigna “Paz, Pan, Tierra, Techo y Trabajo” enlazó luchas de movimientos sociales con el discurso del Papa Francisco, constituyendo un sujeto político-popular legitimado por el lenguaje cristiano. Durante el ciclo kirchnerista, Bergoglio tejió vínculos con organizaciones populares no alineadas al gobierno, profundizando estos lazos tras su elección como Papa en 2013, denunciando el “capitalismo de exclusión y la cultura del descarte” y promoviendo alianzas entre Iglesia y movimientos populares.

Con el gobierno macrista (2015-2019), esta alianza adquirió dimensión institucional concreta. Obispos como Oscar Ojea, Jorge Lugones y Gustavo Carrara acompañaron activamente las demandas de trabajadores de la economía popular, consolidando canales de diálogo entre organizaciones sociales y Estado. Uno de los resultados más visibles fue la creación del RENABAP. La participación de Cáritas condensó su rol histórico de mediación: una organización con capacidad logística, presencia territorial y legitimidad moral que actúa como bisagra entre racionalidades estatales y sensibilidades populares. Como concluye González (2025), la llegada de Francisco “permitió otro tipo de entendimiento entre estas organizaciones y la institución religiosa” (2025:97), ampliando el diálogo sobre la “cuestión social” y entrelazando acción pastoral y gestión estatal en

la producción de legitimidades y saberes sobre el hábitat popular.

Cáritas entre el Estado y la comunidad: mediaciones morales en la política habitacional

La trayectoria histórica de la Iglesia católica en la configuración del campo habitacional, recorrida en el apartado anterior, permite comprender las condiciones de posibilidad de su participación contemporánea en la política pública. Las formas de mediación moral, territorial y comunitaria que la institución fue consolidando a lo largo del siglo XX, desde las iniciativas filantrópicas de la “paz social” hasta la pastoral urbana en villas y asentamientos, dotaron a la Iglesia de una legitimidad particular para intervenir en el espacio de lo social. En esa continuidad, Cáritas se erige como la expresión institucional más acabada de esa presencia eclesial en la gestión de la pobreza. Su papel en la conformación del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y en la definición posterior de las políticas de integración socio-urbana no puede entenderse sin esa genealogía que articula caridad, comunidad y autoridad moral. A través de Cáritas, la Iglesia no solo acompañó la creación del registro, sino que reingresó al campo de las políticas habitacionales como mediadora entre el Estado, los movimientos sociales y los sectores empobrecidos, reconfigurando así los modos de producir y gestionar el hábitat popular en la Argentina reciente.

Legitimidad moral y presencia territorial de Cáritas

Creada en 1950 a partir de la iniciativa del Papa Pío XII, como parte de la Confederación *Cáritas Internationalis*, y establecida en la Argentina en 1956 por la Conferencia Episcopal, esta organización constituye el brazo social de la Iglesia Católica. Su acción se funda en la Doctrina Social

de la Iglesia y en una concepción de la caridad que no se limita a la asistencia material, sino que busca promover la “caridad transformadora”: un modo de intervención orientado a dignificar a las personas, fomentar su protagonismo y contribuir al desarrollo integral de las comunidades. Con presencia en las 64 diócesis del país y articulando más de 1900 parroquias y 1400 capillas, Cáritas Argentina despliega múltiples programas de asistencia inmediata, promoción humana y desarrollo en ámbitos como la alimentación, la infancia, la vivienda y el empleo (Cáritas: Caridad transformadora, 2001).

En su propia definición, la misión de Cáritas es animar y coordinar la comunión cristiana fortaleciendo la solidaridad comunitaria y ofreciendo una respuesta pastoral frente a la exclusión social. Su credibilidad pública se apoya tanto en su extensión territorial como en su imagen de institución confiable, creíble y transparente, rasgos que la han posicionado históricamente como un interlocutor privilegiado frente al Estado. A nivel mundial su organigrama se articula a través de *Caritas Internationalis* y en el nivel regional, en Cáritas Latinoamérica y Caribe. Esta distribución, le permite estar presente en más de 200 países en todo el mundo, tener sedes en todos los continentes y contar, en el caso de la Argentina, con un alcance territorial que es incomparable con el de cualquier otra organización social.

Durante la crisis de 2001–2002, Cáritas ocupó un papel protagónico en la Mesa del Diálogo Argentino, instancia creada con el apoyo de la Iglesia y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para mediar entre el gobierno, los sindicatos y las organizaciones sociales. Tal como analiza Romero (2020), su participación expresaba una modalidad de “laicidad subsidiaria” que, más que separar, articulaba los planos religioso y estatal en la gestión de la emergencia social. En ese marco, Cáritas actuó como garante de interlocución y de moralidad pública, canalizando recursos, coordinando redes territoriales y ofreciendo

al Estado una infraestructura de autoridad moral que este había perdido.

En su estudio sobre el papel de Cáritas en la gestión de la “cuestión social” durante la crisis argentina posterior a 2001 tomando como caso la diócesis de San Isidro, Riveiro (2013) muestra que, por su extensa red territorial, estructura jerárquica e identidad eclesial, se consolidó como un actor central en la asistencia social, gestionando recursos provenientes tanto del Estado como de donaciones privadas y empresas, y articulando respuestas frente a la crisis (comedores, microemprendimientos y programas laborales) en un contexto de creciente refilantropización de la asistencia y debilitamiento del Estado. Su legitimidad se apoya en una imagen de institución “confiable, creíble y transparente”, frente a un Estado percibido como ineficaz o corrupto, lo que explica su trato preferencial en la asignación de subsidios públicos. Sin embargo, como advierte la autora, esta centralidad refuerza una despolitización de la “cuestión social”, desplazando la responsabilidad estatal hacia la corresponsabilidad entre Iglesia, empresas y sociedad civil.

De la asistencia a la gestión del hábitat: Cáritas en el RENABAP

A partir de este proceso, la Iglesia fortaleció su rol de mediadora en la gestión de la pobreza, combinando una dimensión moral y pastoral con una creciente capacidad de intervención técnica. Desde 2004, Cáritas asumió la conducción exclusiva del Programa de Autoconstrucción de Viviendas Sociales, mediante el cual se construyeron más de cinco mil viviendas. Este programa evidenció el reconocimiento estatal de su legitimidad técnica y moral para conducir políticas de hábitat, en un contexto en el que la participación de organizaciones sociales solía limitarse a la ejecución de proyectos.

Tal como expresaba Oscar Ojea, obispo de San Isidro y presidente de la Conferencia Episcopal, la participación de

Cáritas en el Relevamiento Nacional de Barrios Populares surgió de un proceso de diálogo entre sectores enfrentados en el marco de un gobierno de corte neoliberal (Miño y Carrara, 2023). Este rol no podría haberse desarrollado sin la capacidad de Cáritas para actuar como mediadora. Su presencia permitió construir puentes entre organizaciones sociales, movimientos populares y el Estado, haciendo posible un espacio de concertación que empezó a tomar definiciones en función de realizar un registro federal de la totalidad de villas, asentamientos y barrios precarios, definiendo en primer lugar un objeto de análisis, que es el de “barrio popular”.

Esta participación marca un punto de inflexión: Cáritas ya no sólo acompaña o asiste, sino que codiseña y coejecuta la política pública, interviniendo en la definición de categorías, criterios y prácticas estatales. Así, su acción reconfigura la política habitacional desde un lenguaje técnico-administrativo hacia uno moral y pastoral, donde las nociones de comunidad, dignidad y encuentro cobran centralidad.

Integración socio-urbana y comunidad: la traducción moral de la política pública

Nos interesa ahora detenernos en otra dimensión que dialoga directamente con las concepciones y las prácticas de la Iglesia en torno al hábitat popular: la de la integración socio urbana, entendida no sólo como un objetivo de política pública, sino también como una noción cargada de sentidos morales y religiosos sobre la comunidad, la dignidad y el encuentro. La misma es definida en el texto de la ley 24.753 como:

El conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos,

la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad (art. 1°).

En diferentes entrevistas a funcionarias y funcionarios, mencionaron que el concepto venía siendo acuñado por la iglesia católica y que se separaba de las soluciones históricas como la erradicación o la urbanización. Esta última se refería, según ellos, a ‘brindar servicios’, ‘abrir calles’, etc., que reconocen como mejoras, pero no las consideraban escalables a la totalidad del territorio ni en tiempo ni en recursos económicos que demandaban y, principalmente, señalaban que las mismas no valorizaban las prácticas populares. Como señala el director del RENABAP:

Entonces hay como toda una concepción de barrio y lo popular que también tiene que ver con revalorizar el saber popular, el protagonismo de la comunidad, la historia de ese barrio, como darle una valoración positiva a eso que muchas veces está asociado a lo negativo [...] integrar el saber, la mística popular. Todo a la ciudad o a la planificación urbana. Y no solo al revés, como no unidireccionalmente. No es el barrio a la ciudad, sino también es la ciudad al barrio, digamos, todo lo que ese barrio tiene para ofrecer. (Entrevista José, director del RENABAP. Junio, 2024).

La idea central que está de trasfondo en este fragmento, es la idea de *comunidad*, de *barrio* y de *identidad*. Esta formulación condensa una ética relacional que combina la idea de autonomía con la de acompañamiento, en la que la figura del “otro necesitado” se transforma en la de un “otro activo”, capaz de mejorar su propio entorno a partir de la ayuda mutua y la cooperación. En esta línea, la integración socio-urbana es entendida como un proceso que combina infraestructura y encuentro, es decir, como una forma de

reconocimiento de la cultura popular y su aporte a la vida urbana. Esto aparece, por ejemplo, enunciado por el director del RENABAP, en cuanto a tomar conciencia de la responsabilidad de ser el organismo que nombra a los barrios, con el peso que el nombre puede tener para la identidad del mismo:

Tenemos que respetar mucho la identidad del barrio. Si ahora el barrio te dice que ya no sos la 31, te dice soy el Barrio Padre Mugica, pero déjame entre paréntesis Ex Villa 31. Bueno, ahora se va a llamar así el barrio. Fíjense que el gobierno de la ciudad le decía Barrio 31, pero nosotros en el nombre oficial ahora le pusimos Barrio Padre Mujica, ex Villa 31. Listo. Como que también nos dimos cuenta que tenemos el poder de decir como somos un barrio y es una responsabilidad (Entrevista José, director del RENABAP. Junio, 2024).

Al consultar a referentes de la SISU sobre los modelos de intervención, nos corroboraron que el concepto de integración lo referencian con la labor de los ‘curas villeros’. Frente a las diferentes discusiones y modelos que se debatían en el campo de la intervención del hábitat popular, la principal reflexión era que tanto los modelos exportados por los lineamientos de organismos internacionales como las experiencias ya implementadas, no funcionaban, por lo que decidieron adoptar la idea de que “el territorio sea el modelo”.

El origen de esta categoría puede rastrearse en la labor de los curas villeros y, más ampliamente, en el Magisterio de la Iglesia Latinoamericana desde Medellín y Puebla. Los sacerdotes del Movimiento de Curas del Tercer Mundo, y más tarde el Equipo de Sacerdotes para las Villas de Emergencia, se opusieron a los planes de erradicación de villas impulsados desde los años sesenta, proponiendo en cambio “transformar las villas en barrios obreros” y reconocer la cultura villera como parte de la ciudad (Storch y Caropresi, 2024). Su prédica, retomada décadas después por los equipos pastorales y por las políticas de integración

socio-urbana, colocó en el centro la idea de comunidad como lugar de dignidad, reciprocidad y encuentro. En esa genealogía, Cáritas aparece como heredera institucional y mediadora entre la Iglesia, el Estado y los movimientos, contribuyendo a traducir la “opción por los pobres” en un lenguaje de política pública.

En ese sentido es que consideramos que uno de los elementos que caracterizan a la política en su acercamiento a la iglesia católica es la experiencia de trabajo y militancia de los sacerdotes que trabajaban en villas, que “rechazaban los planteos colonialistas de urbanización y exigían el reconocimiento del aporte villero a la vida de la ciudad” (Grabois, 2023:9). En el libro escrito por funcionarios y funcionarias de la SISU, Guillermina Storch y Nicolás Caropresi (2023) le otorgan un lugar central a los curas del Tercer Mundo y al Equipo de Sacerdotes para Pastoral en las Villas de la Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires en las diferentes instancias de resistencia de dichos espacios frente al avance de los gobiernos dictatoriales. De igual manera, señalan como hitos a los pronunciamientos del Equipo de Sacerdotes para las Villas de Emergencia en 2007⁷, a la peregrinación de San Cayetano del 7 de agosto de 2018, en la que participaron bajo la consigna “Paz, pan, tierra, techo y trabajo” y, a la Carta Encíclica *Laudato Si'* del Santo Padre Francisco sobre el Cuidado de la Casa Común. En esta línea se sitúan entonces los elementos particulares de la iglesia, como el documento del Obispo Gustavo Carrara del 2007, que trae el concepto de integración y lo rastrea hasta las acciones de los curas por la opción por los pobres de la década de 1970. Desde la Cáritas de Quilmes, una de las

⁷ El 11 de junio de 2007, el Equipo de Sacerdotes para las villas de emergencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presentó ante las autoridades de la CABA una nota titulada “Reflexiones en torno a la urbanización y el respeto a la cultura villera”, en donde denunciaban los negocios que estaba llevando adelante el gobierno de la Ciudad en los procesos de urbanización, así como reclamaba por la revalorización de la historia y las tradiciones de las villas (Storch y Caropresi, 2023).

históricamente más vinculadas a las problemáticas habitacionales (Santillán y Woods, 2005), su responsable sostenía lo siguiente:

En realidad, el fundamento está según uno de los cauces que yo te decía, que fue el Magisterio de la Iglesia Latinoamericana desde Medellín, Puebla, que es la opción preferencial por los pobres, que tiene una tradición en la patrística, en los primeros padres de la Iglesia, que es acompañar a los que están marginados, vamos a decir, tratando de empoderar desde ellos mismos. [...] Entonces la Iglesia acompañando esos procesos de los sectores más en situación de vulnerabilidad, vamos a decir en ese acompañamiento, va tomando el tema de la tierra, el tema del trabajo. (Entrevista a Diego, responsable de la Diócesis de Quilmes. Agosto, 2024).

Uno de los elementos centrales que se derivan de estas ideas es el de *comunidad*. Sobre esto, la directora de Cáritas remarca este abordaje como contraposición al paradigma asistencialista que es asimétrico y que muchas veces se piensa que caracteriza a la Iglesia Católica. Este último, no reconoce los aportes de los sectores populares a la vida barrial total de la que todos los sectores son parte. En sus palabras:

No es que tenemos que pensar en cómo trabajamos o sea en las comunidades, sino con (lo remarca con una pausa) porque tienen mucho para dar, digamos. Entonces me parece que ahí es, primero los valores, un espacio físico que te nuclea, que te dé referencia, que te dé comunidad. La comunidad tiene que ver con lazos que a veces en casa no están, con habilitar la posibilidad de los derechos de verdad y no sólo discursivo. A mí me parece que va por ahí, como de verdad ser, hacer [...] Eso que parece que es como la figura, más de lo religioso, de cómo Jesús, Dios tocaba al leproso, o sea estaba siempre en la prostituta, siempre con los que parecía que no había que acercarse. Bueno, era el reconocimiento de los últimos serán los primeros, ¿no? (Entrevista a Sonia, directora ejecutiva de Cáritas Nacional. Julio, 2024).

En un texto de comienzos de siglo, Cristina Cravino (2004) remarca la idea de 'barrio como comunidad' en el paso de las intervenciones estatales de construcción de vivienda llave en mano a las políticas de regularización dominial. En palabras de la autora:

Los programas sociales entre ellos, los de regularización dominial suponen que fronteras adentro nos encontramos con una comunidad al estilo de las sociedades tradicionales. Esto genera un fuerte problema que merece ser discutido, porque se deja de lado la posibilidad de pensar el conflicto y, junto con eso, la heterogeneidad como una de las características existentes, y es remitido a su interior para que sea procesado por los mismos miembros, en particular, por aquellos que están constituidos en mediadores. Se supone una organización autónoma regida por normas endógenas y en las que el Estado no debe intervenir (Cravino, 2004: 90).

Aquí, además de los supuestos de cierta homogeneidad -de características que los describen y de modos de actuar- entre los miembros del barrio, hay dos elementos que nos interesa subrayar. En primer lugar, las funciones del Estado que se delegan en una mediación, que se supone es la representación del grupo, eliminando los conflictos internos y heterogeneidades. En segundo lugar, que es ésta misma mediación la encargada de resolver y lidiar con dichas contradicciones y tensiones y, con otro elemento que es la planificación conjunta de las acciones estatales.

Hay, además, un corolario que remite a la diferencia de estos grupos de personas que habitan determinados territorios y, el resto de la ciudad. Según la autora:

La sociedad presentaría así dos modelos dicotómicos: las clases medias o altas que no deberían comportarse bajo la institución de la comunidad, sino que, por el contrario, cabe para ellas la centralidad del individuo, actitudes egoístas e interesadas (esta debe ser la unidad de análisis). Pues no se espera de éstas la solidaridad, lo emocional, las relaciones cara a cara para resolver la vida cotidiana. Por otro lado, está el espacio

barrial de los sectores de bajos recursos, donde se espera que éstos actúen bajo la lógica de solidaridad-reciprocidad (suelen ser criticados si esto no sucede). Asimismo, buena parte de los programas asistenciales focalizados se apoyan en las redes sociales presentes y las resignifican (Cravino, 2004: 97).

En esta línea, las reflexiones de Cravino (2004) permiten complejizar la noción de comunidad que atraviesa tanto el discurso como las prácticas de Cáritas. Si, por un lado, la idea de “barrio como comunidad” opera como un principio moral que orienta las intervenciones eclesiales en el territorio, también puede funcionar como un supuesto que homogeneiza las experiencias y desplaza los conflictos internos hacia el ámbito local. La mediación que ejerce Cáritas se inscribe en esta lógica: al tiempo que promueve formas de organización solidaria y reconocimiento mutuo, asume funciones tradicionalmente estatales en la gestión de la pobreza y en la planificación del hábitat. De este modo, la política habitacional se redefine cuando es ejecutada por una institución religiosa que traduce las categorías técnicas de la integración socio-urbana en un lenguaje pastoral, centrado en la trama social, la dignidad y el acompañamiento. Esta articulación invita a interrogar cómo las nociones eclesiales de comunidad y solidaridad inciden en la configuración de los sujetos de la política pública, y hasta qué punto la participación de Cáritas en la implementación de programas y relevamientos contribuye a reproducir o transformar los modos de gestionar la pobreza urbana.

Para Cáritas, el hábitat popular no se define únicamente por la infraestructura o la tenencia de la tierra, sino como un espacio moral y comunitario donde se entrelazan vínculos, valores y prácticas de cuidado. Esta concepción desplaza el eje técnico de la política habitacional hacia una lógica pastoral, en la que el acompañamiento y la dignificación reemplazan a la intervención estructural. En contraste con la mirada estatal o tecnocrática centrada en la gestión eficiente del suelo y los servicios, la perspectiva de Cáritas

sitúa el problema del habitar en el terreno de la vida compartida, de los lazos y de la pertenencia. Así, la política pública se redefine como una forma de mediación moral, donde el derecho a la vivienda se articula con la búsqueda de comunidad y reconocimiento.

Reflexiones finales

El recorrido realizado permite comprender que la participación de Cáritas en la creación del Registro Nacional de Barrios Populares no fue un hecho aislado, sino el resultado de una trayectoria histórica en la que la Iglesia Católica ha ocupado un lugar de mediación moral y política en la gestión de la pobreza. Su inserción en el proceso del RENABAP condensó tres racionalidades en tensión y, a la vez, en diálogo: la técnica aportada por organizaciones como Techo; la política, representada por los movimientos sociales; y la moral encarnada en Cáritas. Esta confluencia dio forma a una política que tradujo demandas sociales en lenguajes estatales, incorporando al mismo tiempo una gramática ética fundada en nociones de dignidad, comunidad y encuentro.

Este papel de mediación moral se apoya en una larga historia de intervenciones eclesiales sobre el hábitat popular. Desde las primeras iniciativas de la “paz social” en las primeras décadas del siglo XX, donde la vivienda obrera aparecía como instrumento de moralización y pacificación, hasta la pastoral de villas impulsada por los curas del Tercer Mundo y retomada luego por el magisterio de Francisco, la iglesia ha ocupado un lugar de interlocución entre el Estado y los sectores populares. En ese recorrido, la preocupación por la vivienda se ha desplazado desde la disciplina del trabajo hacia la dignificación de la vida comunitaria, transformando también los modos en que el Estado define y gestiona la pobreza urbana.

El análisis del caso RENABAP muestra que Cáritas no solo implementó políticas públicas, sino que contribuyó a moldear sus categorías fundamentales. La definición misma de “barrio popular” y el enfoque de “integración socio-urbana” pueden leerse como productos de esa convergencia entre saberes técnicos, sensibilidades religiosas y legitimidades territoriales. Su capacidad de mediación permitió articular actores enfrentados como el Estado, los movimientos sociales y la Iglesia, ofreciendo un horizonte de cooperación moral que dotó de legitimidad al proceso. En este sentido, la intervención de Cáritas funcionó como una forma de traducción entre la racionalidad estatal y las concepciones religiosas del hábitat popular.

En el trasfondo de esta participación se encuentra una noción de comunidad que impregna las prácticas y los discursos de la organización. Como se observa en sus documentos y entrevistas, esta es concebida no sólo como un espacio de pertenencia o de residencia compartida, sino como una unidad moral capaz de generar vínculos, sostén y sentido. Esta concepción resuena con los análisis de Cravino (2004) sobre la idea de “barrio como comunidad”, donde el Estado delega la gestión de lo social en mediadores que encarnan esa imagen de cohesión y solidaridad. En el caso de Cáritas, esta perspectiva se combina con una sensibilidad pastoral que valora la reciprocidad, el encuentro y la capacidad de los sectores populares de “dar algo a la sociedad”, reponiendo así una dimensión ética del habitar que trasciende lo material.

El caso invita a reflexionar sobre la creciente centralidad de las organizaciones confesionales en la gestión de lo social. ¿Qué implicancias tiene que la definición del hábitat digno se construya desde un lenguaje de la fe y la moral, y no solo desde la técnica o el derecho? ¿De qué manera esta mediación eclesial, que combina cercanía pastoral y capacidad de gestión, reconfigura las fronteras entre lo público y lo religioso en el Estado contemporáneo?

Otras líneas de indagación versan sobre la relación entre la fe, la política y el Estado en la producción del hábitat popular. ¿Cómo se reconfigura el rol de Cáritas cuando, además de participar en la conformación del RENABAP, interviene en la implementación de las políticas públicas que de él derivan? ¿De qué manera su presencia en los relevamientos, las obras y los programas de integración socio-urbana contribuye a definir quiénes son los sujetos del derecho a la vivienda y bajo qué lenguajes morales se los reconoce? ¿Cómo se redefine la propia política pública habitacional cuando es ejecutada por una organización confesional? ¿Bajo qué lenguajes morales, técnicos y comunitarios se construye el derecho a la vivienda cuando su implementación se articula a través de Cáritas, una institución que combina autoridad moral, legitimidad territorial y capacidad operativa?

Examinar el lugar de Cáritas en este entramado permite, entonces, comprender cómo la ética católica de la comunidad y la proximidad se traducen en criterios de gestión pública, redefiniendo al mismo tiempo las fronteras entre lo social, lo político y lo espiritual. Lejos de ser un simple brazo ejecutor, Cáritas aparece como un actor que coproduce la política habitacional desde un registro ético y espiritual. Su participación en el RENABAP evidencia que la política urbana contemporánea en Argentina no puede comprenderse únicamente como un campo técnico o burocrático, sino también como un espacio atravesado por valores, creencias y sensibilidades que otorgan sentido a la acción pública.

Referencias bibliográficas

Aenlle, M. B. (2023). Perspectivas y estrategias sobre pobreza: el recorrido de una diócesis argentina.

- Cultura y Religión*, 17, 1-25. <https://doi.org/10.4067/s0718-47272023000100213>
- Aenlle, M. B. (2024). Del libro a Francisco: catolicismos y perspectivas de pobreza. *Sociedad y religión*, 34(64). <https://ojs.ceil-conicet.gov.ar/index.php/sociedadysreligion/article/view/1084>
- Azparren, A. L. (2020). La dimensión territorial y religiosa en el abordaje de los consumos de drogas: el programa hogar de cristo en villas de la ciudad de Buenos Aires, Argentina. *Cultura y Droga*, 25(29), 63-88.
- Boix, M., Brikman, D., Di Virgilio, M., Esteban, C., Ferme, N., Najman, M., & Solano, M. (2023). *Análisis de la oferta programática de la Secretaría de Integración Socio Urbana del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*. (Documento de Trabajo n.º224).
- Bonano, G., & Isla, M. D. P. (2024). Variaciones de las políticas urbanas de integración económica: estudio de casos en tres barrios populares de Mar del Plata y Ciudad de Buenos Aires (2016–2023). *Cuaderno Urbano*, 39, 11–31. <https://doi.org/10.30972/crn.39397891>
- Camelli, M. E., & Snitcofsky, V. L. (2016). Primer plan de radicación para la Villa 31: un antecedente a la defensa del derecho a la ciudad en Buenos Aires (1972-1974). *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*.
- Cáritas: Caridad transformadora (2001). *Relaciones Internacionales*, (20), 289–296.
- Cravino, M. C. (2004). El barrio concebido como comunidad: reflexiones acerca de algunos supuestos presentes en la focalización territorial de políticas asistenciales. *Cuaderno urbano: espacio, cultura y sociedad*, (4), 75-98.
- Cravino, M. C. (2008). *Los mil barrios informales en el AMBA*. Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).
- Daich, L. V. (2016). Demandantes, autoconstructores y técnicos. Formas de resistencia en las villas de la Ciudad de Buenos Aires frente a las erradicaciones de la última dictadura militar. *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, (6), 88-120.

- Daich Varela, L. (2017). La Cooperativa Copacabana y el barrio La Asunción: De la erradicación de la Villa 31 a la autoconstrucción de vivienda durante la última dictadura militar argentina (1976-1983). *URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade* 9(1), 166-181. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/77026>
- Elorza, A. L., Monayar, V., & Avila, M. (2025). Política de integración sociourbana de barrios populares: avances y desafíos en el abordaje del hábitat informal en la ciudad de Córdoba. *Cuaderno Urbano*. 41, 77-97. <https://doi.org/10.30972/crn.41418542>
- Esquivel, J. C. (2009). Estado e Iglesia Católica en la Argentina reciente: los términos de una compleja relación (1976-2007). *Asociación de Historia Contemporánea*; 1; 103-132
- Esquivel, J. C. (2017). “Con la brújula de Francisco”: el Pacto de Padua como construcción político-religiosa en la Argentina poskirchnerista. *Sociedad y Religión: Sociología, Antropología e Historia de la Religión en el Cono Sur*, 27(48), 12-37. <https://www.redalyc.org/pdf/3872/387253374002.pdf>
- Gassull, V. M. (2022). Política urbana en Argentina 2016-2019. Programa de Integración Sociourbana de Barrios Populares – RENABAP. *Procesos Urbanos*, 9(1), 1.
- Giraudier, É. (2015). Los católicos y la política en Chile en la segunda mitad del siglo XX. *Revista del CESLA. International Latin American Studies Review*, (18), 213-237.
- González, L. J. (2025). De mediaciones, articulaciones y demandas sociales. La Iglesia Católica, las organizaciones de la economía popular y la cuestión social en Argentina (2011-2019). *Persona y Sociedad*, 39(2), 77-100. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.19385/pr.19385.pdf
- González, L.J. (2018). Entre la religiosidad popular y la lucha social: la marcha de San Cayetano en agosto de 2016. Elementos para pensar la articulación entre religiosidad

- y movilización política. En *X Jornadas de Sociología de la UNLP* (Ensenada, 5 al 7 de diciembre de 2018). Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Departamento de Sociología. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.11548/ev.11548.pdf
- Grabois, J. (2023). Prólogo. En *La experiencia del Registro Nacional de Barrios Populares: de la organización popular a una política de Estado*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Liernur, J. F. (2014). La Iglesia y la vivienda popular. La gran colecta nacional de 1919. En A. Ballent & J. F. Liernur, *La casa y la multitud: vivienda, política y cultura en la Argentina moderna* (pp. 215–236). Fondo de Cultura Económica.
- Mallimaci, F. (2008). *Catolicismo y laicidad en la Argentina contemporánea*. Editorial Biblos.
- Mallimaci, F. (2015). *El mito de la Argentina laica. Catolicismo, política y Estado*. Capital Intelectual.
- Miño, F., & Carrara, G. (2023). Una política desde y para los barrios populares. En *La experiencia del Registro Nacional de Barrios Populares: de la organización popular a una política de Estado* (pp. 39–70). Universidad Nacional de Quilmes.
- Miranda Gassull, V. P. (2022). Política Urbana en Argentina 2016–2019, Programa de Integración Socio urbana de Barrios Populares-RENABAP. *Procesos Urbanos*. 9 (1-12). <https://doi.org/10.21892/2422085X.567>
- Riveiro, L. M. (2013). La intervención de Cáritas en la “cuestión social” durante la crisis post 2001. El caso de la diócesis de San Isidro. *Plaza Pública*, 6(10), 232–253. <https://tinyurl.com/2k98fydu>
- Romero, G. (2020). Actores religiosos en las políticas sociales en Argentina en el siglo XXI. Las mutaciones históricas de una lógica “subsidiaria”. *Revista SAAP*, 14(1), 156–179.
- Santillán, L., & Woods, M. (2005). Iglesia y cuestión social: la intervención de la Iglesia Católica en la construcción

- de demandas de educación, tierra y vivienda en el Gran Buenos Aires. *Revista de Antropología*, 48(1). <https://doi.org/10.1590/S0034-77012005000100007>
- Snitcofsky, V. (2022a). *Historia de las villas en la Ciudad de Buenos Aires: desde los orígenes hasta nuestros días*. Bismán Ediciones.
- Snitcofsky, V. (2022b). La erradicación de villas en la ciudad de Buenos Aires: características específicas y contexto general (1976–1983). *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*, 5(10), 54–75. <https://revistas.ides.org.ar/clepsidra/article/view/352>
- Snitcofsky, V. (2014). Organización territorial y continuidad histórica: aportes a la luz de los congresos nacionales del Movimiento Villero Peronista (1973 y 1974). *Trabajo y Sociedad*, (22), 377–393.
- Touris, C. (2010). Sociabilidades católicas post-conciliares. El caso de la constelación tercermundista en la Argentina (1966–1976). *Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, 2(3), 130–159.
- Touris, C. (2021). Los curas villeros en la Argentina actual: entre la herencia católica tercermundista y el Papa Francisco. *Tempo e Argumento* (número especial). <http://dx.doi.org/10.5965/21751803ne2021e0108>
- Woods, M. (2003). Modalidades de intervención de la Iglesia Católica en conflictos sociales territoriales en torno al trabajo y la tierra. En *Actas*. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Departamento de Sociología. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.7012/ev.7012.pdf

Entre lo artesanal y lo formal

La articulación social en la implementación del programa Red Comunitaria de Apoyo Escolar en CABA

SERENA AYLEN SANTOS

Introducción

A partir de los años '80, en América Latina se asistió a un proceso de reformas estatales que generaron nuevas formas de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y diversos actores. Estas reformas tuvieron como propósito garantizar la eficacia de la gestión de las políticas públicas y se vincularon con la implementación de redes de políticas sociales focalizadas (de educación, salud, vivienda y otros servicios) a partir de procesos de descentralización -en tanto fragmentación de la autoridad político-administrativa-, democratización -en referencia a la proliferación de organizaciones sociales en la gestión de las políticas- y privatización. Los organismos internacionales involucrados establecieron la participación de actores que no formaban parte del gobierno central tales como el nivel local de gobierno, las organizaciones no gubernamentales y actores privados, siendo los principios orientadores de la política la participación, el empoderamiento, la corresponsabilidad y la co-gestión (Fleury, 2002; Zurbriggen, 2011). Según Zurbriggen

(2011) este proceso fue complejo dado que implicó una transferencia de ciertos ámbitos de gestión a las organizaciones no gubernamentales y al mercado bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NPG)¹, así como dificultades del Estado para orientar el accionar de estos actores.

En Argentina, esta problemática ha sido abordada en el campo denominado socioeducativo a partir del desarrollo de nuevas racionalidades políticas que, desde mediados del s. XX, se plasmaron en el desplazamiento de una lógica de gobierno burocrática a una post-burocrática. Este campo, cuya constitución va tomando fuerza a finales del s. XX, incluye prácticas y estrategias que establecen nuevas relaciones entre las políticas sociales y educativas, así como un proceso de formalización de las mismas. Dichas prácticas y estrategias proponen una coordinación de acciones entre distintas áreas del Estado, integrando ministerios, niveles de gobierno -en especial el municipal- y organizaciones comunitarias. Desde esta perspectiva, la gestión se amplía más allá del ámbito escolar, conformando redes mixtas entre lo social y lo gubernamental orientadas a la atención de la pobreza y a la promoción de la contención e inclusión educativa (Giovine et al., 2014).

De esta manera, se produjo un reposicionamiento de relaciones verticales, jerárquicas hacia relaciones más horizontales en los procesos decisorios y de implementación de las políticas que, desde el principio de corresponsabilidad, trazan redes entre distintos actores de gobierno y sociocomunitarios (Giovine y Correa, 2023; Santos, 2023).

Este proceso dio cuenta de la emergencia de una trama multirregulatoria en la gestión local de las políticas socioeducativas que implicó la reconfiguración de la relación entre Estado-sociedad civil- educación (Giovine, 2012;

¹ Tal como señala Prats (2004), “la Nueva Gestión Pública se define como un movimiento de ideas, políticas y reformas centrado en la introducción de valores gerenciales en la administración, principalmente la orientación y la responsabilidad por resultados” (2004:14).

Giovine y Correa, 2023). Esta trama da cuenta de la incorporación a las escuelas de nuevas y nuevos actores que no forman parte de la burocracia clásica escolar pero sí de la dinámica interna del Estado y del sistema educativo. Dichos actores disputan parte de la regulación estatal en lo socio-asistencial y en lo pedagógico en pos de la protección, la promoción de derechos y el cuidado integral de niños, niñas y adolescentes (Giovine y Correa, 2023).

En este marco, el presente capítulo tiene por objetivo aportar al debate de investigaciones que, dentro del campo de la política educativa, toman objetos de estudio que trascienden el ámbito escolar incorporando otros actores que participan de los procesos de implementación de las políticas y programas y que se ubican en diferentes escalas (micro, meso y macro). Estudiar las políticas públicas o gubernamentales que afectan directa o indirectamente a la educación requiere ampliar la mirada más allá del Estado, considerando el papel que tienen otros actores y niveles de análisis- global, local, institucional- en su diseño, desarrollo e implementación. Es decir, se trata de analizar las formas de regulación que inciden en el gobierno y funcionamiento de los sistemas educativos (Gorostiaga, 2017).

En este trabajo, nos centramos en las entrevistas realizadas a dos grupos de actores involucrados en la gestión asociada del Red Comunitaria de Apoyo Escolar (en adelante RCAE): el equipo técnico del programa y del área ministerial al que éste pertenece y las y los referentes de dos organizaciones sociales que participan de la gestión². Nos ocuparemos de dos dimensiones de análisis concernientes a la configuración de las articulaciones: en primer lugar, su construcción desde la perspectiva del elenco de actores. En segundo lugar, los sentidos atribuidos a la gestión asociada, en tanto alianza entre el Estado y organizaciones de la sociedad civil. Principalmente, ambos grupos caracterizaron -de

² Teniendo en cuenta la etapa actual del trabajo de campo, en esta oportunidad no se incluyen las entrevistas a actores escolares.

manera transversal- a las articulaciones locales como “artesanales”, al depender de los vínculos interpersonales y activarse ante una “necesidad puntual” o una “situación particular” que requiere de la intervención de otro actor. A lo largo del análisis, se verá cómo esta artesanidad es considerada un atributo clave que las y los actores utilizan en sus distintas relaciones comunicativas, cuando dan cuenta de su hacer y su trabajo. También que refleja un carácter contingente (Hall, 2010) al dar cuenta de vínculos que las personas tienen que sostener constantemente en contextos y situaciones cambiantes.

De ahí que este recorte busca aportar a los siguientes interrogantes: ¿Cómo pensar la construcción de la política socioeducativa desde articulaciones artesanales? ¿Qué implicancias tiene esto en el sostenimiento de trayectorias escolares?

El programa RCAE -perteneciente a la actual Dirección de Inclusión Educativa del Ministerio de Educación de CABA- es una política con 12 años de trayectoria que refleja una impronta muy propia del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, como es la asociación con organizaciones de la sociedad civil para la gestión de programas. Actualmente, articula con un total de 19 organizaciones sociales mediante convenios de gestión asociada. A través de estos convenios, las organizaciones son las encargadas del funcionamiento de 59 centros de apoyo escolar ubicados en bibliotecas, clubes, parroquias y otros espacios sociocomunitarios cuyo objetivo es fortalecer y sostener la escolarización de estudiantes del nivel primario y secundario, en el marco de la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las y los Niños y Adolescentes (2005) y de la Ley de Educación Nacional (LEN) N° 26.206 (2006). Asimismo, las organizaciones contratan de manera directa a sus equipos territoriales -coordinadores/as de sede y educadores/as- que trabajan con los y las estudiantes. Por su parte, quienes se desempeñan como referentes regionales del programa

acompañan este trabajo brindando asesoramiento técnico y un marco metodológico en base a una división territorial³.

Teniendo en cuenta esta estructura, consideramos que el programa RCAE forma parte de una lógica post-burocrática (Giovine y Correa, 2023) al expresar una horizontalización de las relaciones y trabajo en red entre distintos actores pertenecientes a espacios gubernamentales y sociocomunitarios, que operan desde los principios de la intersectorialidad y corresponsabilidad.

El estudio adopta un enfoque metodológico cualitativo (Hammersley y Atkinson, 1994), que contribuye a comprender las percepciones y significados que los actores atribuyen a sus prácticas de articulación en la implementación del programa RCAE. La primera etapa del trabajo de campo, realizada durante 2023 y 2024, incluyó 13 entrevistas en profundidad a funcionarias de la Dirección de Inclusión Educativa y referentes regionales del programa, así como a los y las directoras, los y las coordinadoras y los y las educadoras de dos organizaciones sociales con trayectorias diferenciadas según su pertenencia territorial y grado de profesionalización educativa. Este recorte empírico permitió analizar comparativamente las formas de gestión asociada y las articulaciones locales entre el Estado y dichas organizaciones en distintos contextos sociales de la ciudad. Mientras que la organización A gestiona dos apoyos escolares en barrios de la zona norte de CABA (Colegiales y Belgrano), la organización B gestiona un apoyo escolar en la zona sur de la ciudad (Barrio Zavaleta, Villa 21-24, Barracas)⁴.

³ La Ciudad Autónoma de Buenos Aires se organiza territorialmente en 15 comunas, unidades de gestión política y administrativa descentralizadas cuyo propósito es lograr una administración más eficaz del territorio. Los y las referentes regionales se reparten el acompañamiento a los centros de apoyo ubicados en las distintas comunas según criterios establecidos en el programa.

⁴ Los barrios en donde se insertan estos apoyos escolares dan cuenta de un patrón de segregación a gran escala que se organiza a partir del contraste entre el sur -que reúne la mayor cantidad de barrios populares- y el norte

En este contexto, el presente capítulo presenta avances de mi tesis doctoral⁵, investigación que se ubica en la intersección de los campos de la sociología, las políticas educativas y la desigualdad. El objetivo de la tesis es analizar cómo se configuran los espacios de articulación local entre agentes estatales, actores de organizaciones sociales implicados en la gestión del programa RCAE y actores escolares que sostienen la escolarización primaria del 2013 hasta la actualidad en distintos barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Preliminarmente, vinculamos nuestro problema de investigación con el campo de la gobernanza y el gobierno a partir de redes de políticas, entendiendo que los procesos de implementación de políticas socioeducativas tensionan el modelo actual de gobernanza y su expresión específica en la gestión local del sistema educativo. Consideramos que analizar estos procesos desde una perspectiva bottom-up o de abajo hacia arriba, en donde adquiere centralidad la capacidad de agencia de las y los actores, permite visibilizar el modo de hacer política socioeducativa en la actualidad.

El capítulo se organiza en seis apartados. El primero desarrolla el marco teórico-conceptual, presentando las perspectivas de Bartolomé (1980) y Hall (2010) sobre la articulación social, principal categoría analítica de este estudio. Luego, se abordan los hallazgos del trabajo de campo,

de la ciudad -que concentra gran parte de los sectores medios altos y altos de la población- aunque una mirada a escala microterritorial muestra que las comunas ubicadas en estos territorios representan en sí mismas espacios de fuerte diferenciación respecto de las desigualdades sociales y educativas (Di Virgilio y Serrati, 2019).

- 5 La tesis doctoral tiene como antecedente directo la tesis de maestría (Santos, 2023) en la cual abordé, desde un enfoque cualitativo, la puesta en acto a escala local del programa socioeducativo Red Comunitaria de Apoyo Escolar. El objetivo general fue analizar las articulaciones locales para el sostenimiento de trayectorias escolares entre el equipo técnico del programa RCAE, los equipos territoriales de los apoyos escolares de la Organización Madre del Pueblo, las directoras de dos escuelas primarias y familiares de estudiantes en el Barrio Padre Rodolfo Ricciardelli (ex Villa 1-11-14).

comenzando con la construcción de articulaciones desde la mirada de las y los actores estatales. A continuación, se analizan las voces de los y las referentes regionales del programa RCAE y su concepción de la gestión asociada. Posteriormente, se presenta la perspectiva de quienes se desempeñan en las organizaciones sociales y los sentidos que atribuyen a su vínculo con el Estado. En el quinto apartado, se retoma el diálogo entre los aportes teóricos de Hall (2010), Lazzarato (2006) y Merklen (2013) para conceptualizar las articulaciones como procesos contingentes, personalizados y generadores de posibilidades, aunque también atravesados por dinámicas de individuación propias de las políticas sociales contemporáneas. Finalmente, el capítulo cierra con las reflexiones y conclusiones que sintetizan los principales resultados y discuten los alcances y límites de las articulaciones como forma de hacer política en clave socioeducativa.

Sobre la articulación social y su carácter contingente

La categoría de articulación social fue propuesta por la sociología y retomada por la antropología social a partir de la década del 70, ante la necesidad de superar una perspectiva analítica centrada en las unidades societales tratadas como sistemas cerrados. Uno de los principales referentes de esta revisión es el antropólogo argentino Leopoldo Bartolomé (1980), quien propone centrarse en el análisis de los procesos conectivos que se producen en las sociedades complejas. Tal como señala el autor, “la preocupación por los procesos de articulación se origina en la urgencia en buscar una salida a ese dilema teórico-metodológico, centrando el objetivo en el tejido conectivo de la sociedad antes que en sus unidades constitutivas” (Bartolomé, 1980:276).

Así, el autor propone reservar el término articulación para referirse a “todos aquellos procesos que resultan en una

unión o vinculación de partes sin que éstas se vean necesariamente afectadas en sus atributos diferenciales y específicos” (Bartolomé, 1980:276), lo que permite dar cuenta tanto de relaciones de consenso como de conflicto. Asimismo, Bartolomé considera a la articulación como la categoría epistemológica más abarcadora, desde la cual se pueden discriminar formas y modos articulatorios específicos.

Para el estudio empírico de la articulación social, Bartolomé (1980) realiza una revisión teórica en donde identifica distintas perspectivas de análisis. Éstas pueden ser sistémicas -en donde se analizan las relaciones entre sistemas o entidades colectivas- o pueden estar centradas en las y los actores concretos -enfocadas en las estrategias individuales y en los roles articulares-. Asimismo, plantea que es posible distinguir entre mecanismos formales e informales de articulación. Los primeros derivan de las estructuras institucionales, mientras que los segundos responden a formas que se producen en los intersticios sociales, tales como el compadrazgo, las asociaciones voluntarias o diferentes tipos de relaciones no institucionalizadas (Bartolomé, 1980). De todas maneras, es importante resaltar que, según este autor, las articulaciones tienen su propia estructura y dinámica. Por ello, se trata de procesos complejos que hacen difícil identificar variables de análisis universales, pues las mismas difieren según las situaciones específicas.

En dicho marco, el núcleo conceptual de este capítulo se centra en la problemática de la articulación social, un escenario de relaciones sociales y políticas entre diversos actores e instituciones en contextos y situaciones específicas. En nuestro caso, se trata del estudio de configuraciones sociales en una trama de relaciones articuladas entre funcionarios estatales, organizaciones sociales e instituciones educativas de la Ciudad de Buenos Aires durante la última década.

En nuestra investigación, la articulación es a la vez una categoría nativa, utilizada por los propios actores cuando se refieren a las vinculaciones de las que forman parte en

el sostenimiento de la escolarización. Estas se dan principalmente para la obtención de información relevante o recursos que colaboren con situaciones específicas de los y las estudiantes, que pueden estar relacionadas con aspectos sociales o de aprendizaje. Por ello, la articulación da cuenta de un fuerte sentido práctico que expresa acciones y dinámicas particulares en el idioma social de las políticas públicas vinculadas a la gestión de la educación como lo es el programa RCAE. La propuesta de Bartolomé pone el énfasis en las conexiones que estructuran las sociedades complejas, pero también resulta pertinente incorporar miradas que subrayen el carácter histórico y político de esos procesos. En esta línea -desde el campo de los estudios culturales- Stuart Hall desarrolla la noción de articulación como eje central dentro del análisis de la “coyuntura presente”, para comprender cómo las fuerzas sociales, políticas e ideológicas convergen en un momento histórico específico. Así, define a la articulación como una práctica contingente -no necesaria, que puede suceder o no- que emerge en coyunturas específicas y que requiere ser construida y sostenida activamente⁶ (Restrepo, 2017). En este sentido, los elementos que se articulan formando una unidad no tienen una pertenencia necesaria entre sí, sino que pueden rearticularse de diferentes maneras en distintos momentos.

Para Hall, las circunstancias bajo las cuales pueden crearse las articulaciones son fundamentales. Por ello, interpreta el contexto como una determinación sin garantías (Restrepo, 2017), dado que no existen garantías de que las articulaciones se produzcan, ni éstas -de producirse- posean

⁶ El concepto de articulación es retomado por Hall de la teoría de Ernesto Laclau, quien lo desarrolló a mediados de los 70 para responder al reduccionismo de clase del marxismo. Esto quiere decir que, para Laclau, la connotación política de la ideología no tiene una pertenencia necesaria, sino que ésta se constituye a partir de conexiones contingentes entre diferentes prácticas. Por ejemplo, éstas pueden darse entre la ideología y las fuerzas sociales, entre diferentes elementos de la ideología y entre diferentes grupos sociales que forman un movimiento social (Restrepo, 2017:174).

resultados predeterminados. De esta manera, las estructuras o determinaciones “operan como tendencias de posibilidades, pero no como certezas o determinismos” (Restrepo, 2017:176).

En este marco, Hall entiende a la articulación como:

Una conexión o vínculo que no se da necesariamente en todos los casos como una ley o un hecho de la vida, sino que requiere condiciones particulares de existencia para aparecer, que tiene que ser sostenido positivamente por procesos específicos, que no es “eterno” sino que tiene que ser renovado constantemente, que puede bajo algunas circunstancias desaparecer o ser desplazado, llevando a los antiguos vínculos a ser disueltos y a las nuevas conexiones -rearticulaciones- a forjarse (Hall, 2010 en Restrepo, 2017:176).

Por consiguiente, según Hall (2010), las articulaciones implican un proceso permanente de articulación/desarticulación.

En relación al caso analizado en este capítulo, el principal aporte de Hall tiene que ver con la contingencia que define a las articulaciones. Anteriormente, se ha mencionado que las personas entrevistadas utilizan el término “articulación” para definir sus prácticas en el territorio. De igual manera, las mismas son descritas como “artesanales”, lo cual sugiere un dato empírico relevante. Como se verá más adelante, la noción de artesanidad aparece como un término flexible que puede tener distintos significados o connotaciones. En primer lugar -sobre todo desde la perspectiva de los y las referentes regionales del programa RCAE- parecería ser un término precautorio, que remite a la idea de resolver la implementación del programa como sea posible, según los recursos disponibles y las condiciones materiales y sociales, casi siempre cambiantes. Pero lo artesanal también adquiere una connotación política, en tanto refiere a las maniobras, estrategias y mediaciones sutiles que requiere el

sostenimiento de la escolarización desde un programa que funciona mediante la lógica de la gestión asociada.

Consideramos que esta caracterización que introducen las y los actores dialoga directamente con la definición de Hall sobre la contingencia de las articulaciones, en tanto conexión que no está garantizada, que debe ser construida y sostenida en contextos particulares. Así, la artesanidad puede leerse como la forma práctica y situada en la que se expresa la contingencia en el territorio, que intenta visibilizar el carácter complejo e inestable de la construcción de vínculos que hacen posible el acompañamiento de trayectorias escolares.

Retomando la propuesta de Bartolomé, la misma permite comprender la articulación social como un entramado de vínculos que sostienen -a través de distintos mecanismos- la cohesión social. Por su parte, la perspectiva de Hall resalta la dimensión contingente, histórica y política de estos vínculos. Si bien se trata de enfoques diferentes, ambos autores discuten con posicionamientos dicotómicos y teorías deterministas, para pensar en procesos conectivos a nivel societal. También coinciden en que la práctica de articular no implica que las partes que entran en articulación diluyan sus especificidades o condiciones de existencia, sino que cada una conserva sus cualidades distintivas.

En definitiva, tanto Bartolomé como Hall analizan la complejidad de las interrelaciones dentro de sistemas sociales y culturales particulares. Las dos miradas resultan productivas para nuestro estudio dado que ofrecen herramientas conceptuales que posibilitan comprender las tensiones entre los mecanismos formales que sostienen la política educativa y las estrategias situadas y artesanales que las personas deben desplegar para sostener la escolarización en contextos cambiantes. De este modo, pensar las articulaciones desde Bartolomé y Hall nos permite entender al programa no solo como una política estatal, sino como

una trama de vínculos siempre inestables que requieren ser producidos, reconfigurados y sostenidos en el territorio.

La construcción de articulaciones desde la perspectiva de las y los actores estatales

Todas las personas entrevistadas expresaron que el objetivo principal de las articulaciones es el sostenimiento de trayectorias escolares y de vida de niños, niñas y adolescentes, para lo cual es necesario promover acciones de coordinación con distintas instituciones -como escuelas, centros de salud y defensorías, entre otras-.

Al pensar en prácticas situadas que funcionen y logren dar respuesta a las problemáticas que se atienden desde los programas, desde el nivel macro de la política la gerenta operativa hizo hincapié en la importancia de la correspondencia entre la etapa de diseño y la etapa de la implementación de la política:

[...] me parece que los casos exitosos de articulación real son cuando la etapa institucional y la territorial se encuentran en un punto y todos tenemos el mismo mensaje. Si yo me siento acá con un funcionario y acordamos algo y eso no baja, no tiene sentido. Tiene sentido para nosotros, pero no tiene sentido para los fines de generar el movimiento en el programa. Y a la vez, si en el territorio las dos personas se ponen de acuerdo y, la verdad que es bastante disfuncional, porque es la voluntad de dos personas, pero no es institucional [...] entonces me parece que las dos instancias son importantes. Digamos, los acuerdos más desde áreas administrativas centrales, porque enmarca de alguna manera un horizonte y son las medidas de largo plazo. Pero es súper importante también que efectivamente las partes que llevan adelante esa articulación logren acuerdos para poder sostenerlo en la acción [...]. (Entrevista a ex-gerente operativa, Dirección de Educación Inclusiva, 29 de mayo de 2024).

En una línea similar, pero más anclada en lo que sucede en el territorio, una de las agentes de la Dirección de Inclusión Educativa hizo hincapié en la personalización que conllevan estas vinculaciones:

Las articulaciones dependen de las personas que están en los espacios y de su registro o mirada [...] para mí, para articular primero tiene que haber una mirada que registre, que evalúe, que vea esa necesidad, o sea, que genere la demanda y que de ahí active. El desafío es seguir agudizando miradas, porque tiene que ver más con quién está mirando y detectando. (Entrevista asesora pedagógica, Dirección de Inclusión Educativa, 28 de mayo de 2024).

Por su parte, los y las referentes regionales de la RCAE identificaron propósitos que varían según las situaciones y las personas involucradas. En el caso de las articulaciones con las escuelas, mencionaron que las mismas tienen por objetivo compartir información sobre el estudiantado que asiste a los centros de apoyo, entender su contexto escolar, y pensar estrategias conjuntas para acompañar sus trayectorias. Para contactarse con las y los actores escolares, lo hacen a través del correo electrónico institucional y, en algunos casos, llamadas telefónicas. Luego, en ocasiones, concretan reuniones virtuales o presenciales con docentes, directivos y/o profesionales de los Equipos de Orientación Escolar para un intercambio más profundo según la situación específica de los y las estudiantes. En referencia a este tipo de mediaciones, la coordinadora del programa destacó:

Son muy artesanales. O sea, es muy... ir buscando el contacto, ir viendo a ver quién te puede dar respuesta por esto, mandar mail o preguntar. Después, el vínculo tarda en construirse también. A veces hay un poco de desconfianza porque no conocen el programa o también a veces por la distancia, ¿no?, de que nosotros, o sea, el equipo del Ministerio es el que hace el vínculo, pero no está en el día a día con los alumnos y

alumnas. Entonces, eso genera un poco de rispidez por ahí, de que no se entiende nuestro rol. (Entrevista coordinadora programa RCAE, 24 de mayo de 2024).

La entrevistada da cuenta de un trabajo minucioso que debe hacerse para dar con la persona adecuada, lo cual además puede estar marcado por una sensación de desconfianza desde las escuelas hacia el programa. Esta cuestión puede generar que los tiempos de articulación sean más largos de lo previsto o que incluso las mismas no se llevan a cabo. Aunque también, la coordinadora mencionó que, en aquellos casos donde existe una historia de colaboración o un conocimiento previo del programa, las articulaciones tienden a ser más fluidas:

A veces también lo que es bueno es que cuanto más instalado está el centro en el territorio, más fácil es la articulación. Cuando la escuela o el territorio no conocen el apoyo es muy difícil, muy difícil. Cuando está instalado y, por ejemplo, la escuela lo reconoce y siente que es un aporte para su población, ahí la articulación fluye con mayor facilidad. (Entrevista coordinadora programa RCAE, 24 de mayo de 2024).

La referencia al reconocimiento del apoyo escolar por parte de la escuela remite a la importancia de la pertenencia territorial de la organización que lo gestiona. Esta pertenencia tiene lugar a partir de la red de relaciones que se va construyendo en el territorio entre las y los diversos actores que acompañan trayectorias escolares.

Los y las referentes regionales también se refirieron a “lo artesanal” cuando expresaron cómo se ven interpelados e interpeladas por su tarea:

Construimos con herramientas a veces muy limitadas y es un rol extremadamente artesanal, ¿no? Es como de caso a caso, de situación a situación, equipo a equipo, estudiante a estudiante, escuela a escuela y ahí se va construyendo [...]. Cada situación es un mundo nuevo y hay que pensar de cero,

digamos, no de cero porque uno ya tiene un bagaje y tiene herramientas, pero bueno, la situación es nueva. (Entrevista referente regional RCAE, zona centro y sur, 25 de junio de 2024).

En cuanto a las vinculaciones con los centros de salud barriales, las personas entrevistadas expresaron que su finalidad suele ser la derivación de estudiantes para tratamientos específicos o recabar información relevante para el acompañamiento pedagógico de niños y niñas que ya cuentan con una atención profesional. En estos casos, la comunicación también puede ser vía telefónica o correo electrónico, aunque a veces con mayor dificultad para identificar el contacto adecuado. El uso de WhatsApp también emerge como un canal informal pero frecuente para el seguimiento y la comunicación ágil.

Respecto de otros desafíos que conllevan las articulaciones, el equipo de la RCAE también señaló que éstas pueden verse obstaculizadas por la sobrecarga de trabajo en las instituciones y la consecuente falta de tiempo de quienes se encuentran involucrados e involucradas. Asimismo, la alta rotación de personal en las dependencias estatales produce una carencia de respuestas y dificultades para establecer un diálogo significativo sobre las problemáticas. En el caso de las relaciones con defensorías u otros organismos de protección de derechos, la burocracia y la escasez de recursos humanos y materiales también suelen ser barreras importantes.

La lectura de estos testimonios deja en claro cómo los registros particulares y la agencia individual sostienen las articulaciones y cómo las mismas requieren prácticas activas en contextos específicos. Esto, a su vez, subraya su carácter contingente (Hall, 2010): no están garantizadas, no tienen resultados predeterminados y están sujetas a permanentes procesos de re-articulación.

Capilaridad, acuerdos y tensiones: la gestión asociada según las y los referentes regionales del programa RCAE

Respecto de las articulaciones con las organizaciones sociales que gestionan los apoyos escolares, las y los referentes regionales mencionaron que las mismas son fundamentales para lograr una llegada más capilar al territorio, aunque también presentan complejidades y variaciones significativas según las características de la organización y el contexto social en el que éstas se insertan.

Principalmente, coincidieron en que la mayor complejidad radica en la diversidad de intereses que representa el conjunto de organizaciones, que muchas veces se superponen con los objetivos del programa. En este sentido, una tarea crucial de este equipo es alinear los objetivos del programa con los proyectos socioeducativos y la impronta de cada organización, lo cual muchas veces trae tensiones o negociaciones constantes. Una de las referentes regionales lo señaló de la siguiente manera:

Esta cuestión de la tercerización, de alguna manera, que comprende la educación con las organizaciones civiles trae aparejado un montón de cuestiones e intereses que se cruzan [...] Creo que a veces es como la atención permanente en tratar de encuadrar el programa dentro de los principios o propuestas educativas y de lo que cada una de las organizaciones propone como proyecto. Entonces, me parece que es eso, o sea, es una tensión permanente entre tratar de encuadrar el programa en lo que cada una de las organizaciones pretende. (Entrevista referente regional RCAE, zona sur, 1 de julio de 2024).

Para la entrevistada, la gestión asociada se define como una “tercerización”. Es decir, un traspaso o delegación de tareas del Estado hacia las organizaciones sociales que implican una desresponsabilización del mismo (Correa et al., 2025). Para ella, esto guarda relación con una potencial

pérdida de identidad del programa cuando, en algunos casos, los centros de apoyo escolar suelen ser percibidos por la comunidad como una actividad propia de la organización y no como una política socioeducativa del Ministerio de Educación.

Otro punto de tensión que mencionaron es el retraso en los pagos de los convenios a las organizaciones, los montos insuficientes y la falta de una regulación clara de los contratos que éstas establecen con sus equipos, dado que el Ministerio no tiene una incumbencia directa en las condiciones de contratación. Esta situación muchas veces genera esquemas de trabajo dispares y desmotivación en los equipos territoriales, lo que a largo plazo produce tensiones para el trabajo conjunto. Este punto resulta relevante dado que guarda relación con la importancia de las condiciones particulares en las que se dan las articulaciones y cómo éstas posibilitan o no su existencia (Hall, 2010). En este caso, se advierten condiciones de precariedad en cuanto a la materialidad del programa, lo que opera como obstáculo en el vínculo con las organizaciones sociales.

La construcción de articulaciones desde la perspectiva de las y los referentes de organizaciones sociales

Este apartado tiene por objetivo analizar cómo las personas que se desempeñan en dos organizaciones sociales que participan del programa RCAE perciben y gestionan las articulaciones. Además de la artesanidad, los testimonios también dan cuenta de la frecuencia y naturaleza de las articulaciones según la trayectoria de la organización y el contexto en el que cada una desarrolla su tarea.

En el caso de la organización B, ubicada en Barracas -zona sur- su directora mencionó que las articulaciones con distintos actores son frecuentes, tratándose de relaciones históricamente construidas, sobre todo con el Centro

de Salud y Acción Comunitaria (CeSAC) y con las escuelas secundarias más cercanas al apoyo escolar⁷. Para el caso de otras vinculaciones, por ejemplo, con escuelas primarias, el Ministerio de Educación le otorga a la organización un marco formal. La directora señaló que dichas articulaciones son indispensables para desarrollar el proyecto del apoyo escolar y que “es a partir de las necesidades particulares en un momento dado que se sale a la búsqueda de otros actores” (Entrevista a directora Organización B, 9 de mayo de 2024). Asimismo, en consonancia con el relato de las y los referentes regionales de la RCAE, mencionó la importancia de las relaciones personales, la adaptación a contextos específicos y el esfuerzo individual en la construcción y mantenimiento de los vínculos.

En el caso de la organización A -ubicada en la zona norte de la ciudad- uno de los coordinadores de apoyo escolar mencionó que las articulaciones con otros actores son poco frecuentes, principalmente porque no tienen tanta necesidad de establecer vinculaciones específicas, excepto con alguna escuela de la zona. Asimismo, señaló que el referente regional de la RCAE es quien tiene mayor injerencia en estas relaciones, mientras que la dirección de la organización tiene una relación más distante con el territorio.

Para este coordinador, la articulación con las y los actores escolares -directivos, docentes, gabinetes psicopedagógicos- se caracteriza por ser variable, al depender de la voluntad y compromiso individuales, así como de la historia de la relación entre el apoyo y la escuela. Mencionó que, en ocasiones, mantiene interacciones con psicólogas y psicopedagogas que acompañan a los y las estudiantes en contextos no formales, como por ejemplo mediante llamados telefónicos cuando está viajando hacia el apoyo escolar.

⁷ La organización mantiene vínculos estrechos con escuelas secundarias del barrio, dado que, en sus inicios -antes de la asociación con el Ministerio de Educación- su objetivo principal era brindar apoyo escolar para mejorar el abandono escolar en ese nivel.

A diferencia de lo expresado por la directora de la organización B, el coordinador destacó como principal obstáculo para las articulaciones el desconocimiento sobre la existencia del apoyo escolar y la asistencia de los y las estudiantes al mismo, así como cierto recelo de las escuelas a ser “juzgadas” por un actor externo:

A veces las escuelas tienen como una suerte de miedo de que uno las vaya a juzgar, porque piensan que uno va a pedir una supervisión de algún área en particular de la escuela y en realidad no, yo no voy a acusar a la escuela porque un chico falte mucho o porque tenga la carpeta incompleta, pero quiero estar enterado para ayudar. Y si pasa algo, estar enterado y si nosotros detectamos algo, también que la escuela esté enterada. (Entrevista coordinador 1 apoyo escolar, organización A, 14 de junio de 2024).

La complejidad y la falta de fluidez en estas articulaciones se visibilizan en el hecho de que, para el entrevistado, las relaciones con las escuelas muchas veces son “un teléfono descompuesto” y la comunicación “no está del todo agilizada”. Estos ejemplos ilustran un proceso de vinculación que no siempre es institucionalmente ágil y que a menudo requiere del esfuerzo personal para establecer y mantener el diálogo.

Las entrevistas muestran diferencias en la manera en que cada organización percibe y construye las articulaciones. En la organización B estas mediaciones están más presentes, son necesarias no solo para la atención de condiciones pedagógicas sino fundamentalmente para la atención de condiciones sociales de los y las estudiantes y se llevan a cabo de manera directa por quienes trabajan en la organización. Mientras que, en la organización A, las articulaciones son menos frecuentes y son más bien indirectas, es decir, con mayor protagonismo del equipo técnico del programa. Además, se centran mayormente en la atención de condiciones pedagógicas. Los coordinadores de esta organización

parecen estar preocupados por contar con canales de comunicación y pautas de trabajo más formalizadas.

Estas diferencias pueden explicarse por la historia de cada organización en el territorio, los recursos disponibles y las demandas que atienden, es decir por condiciones que configuran de manera contingente (Hall, 2010) las posibilidades de establecer y sostener determinados vínculos.

De todas maneras, en ambas organizaciones, las articulaciones implican un trabajo relacional continuo, adaptabilidad y un esfuerzo personal para la construcción y sostenimiento de los vínculos con los diversos sujetos involucrados. Ello también hace alusión a un enfoque artesanal que, sobre todo desde la mirada de la directora de la organización B, parece ser fundamental para la efectividad de las intervenciones y la construcción del trabajo territorial.

El respaldo institucional en tensión con condiciones precarias: la gestión asociada desde las organizaciones

Desde la perspectiva de quienes se desempeñan en las organizaciones sociales, la gestión asociada con el programa RCAE es vista como una oportunidad para formar parte de una iniciativa gubernamental e integrar una red de organizaciones con un propósito en común. Además, para estos actores, esta alianza les otorga un respaldo o marco institucional al momento de llevar a cabo otras articulaciones territoriales, por ejemplo, con escuelas u otros organismos presentes en los barrios. También es percibida como una herramienta concreta que otorga recursos económicos. En este sentido, la directora de la organización B expresó:

A nosotros nos re sirve que estamos en alianza con el Ministerio de Educación, te da otro respaldo y al Ministerio de Educación le sirve tener una organización en territorio que pueda ejecutar, llevar adelante de una manera eficiente el proyecto pensado [...] Más allá de cobrar tarde y cobrar menos, a

nosotros nos ayuda contar con ese aporte en espacios que ya veníamos teniendo [...] Para una organización que depende de sí misma año a año, cuando vos mirás decís bueno, yo sé que cuento con esto, viene sí o sí. Entra tardísimo, no representa, pero más allá de eso, bueno, es algo que está y eso por otro lado es importante. (Entrevista a directora organización B, 9 de mayo de 2024).

Además, para las personas entrevistadas, tener una relación fluida con las y los referentes del programa RCAE y que haya comunicación entre los distintos niveles de la política es importante en la experiencia de la gestión.

Al igual que los y las referentes regionales, tanto el director y la directora de las organizaciones como los coordinadores de apoyo escolar reconocieron desafíos importantes relacionados con los montos insuficientes y tiempos de acreditación de los convenios de gestión asociada. También, reconocieron la necesidad de una mayor claridad en las responsabilidades y los mecanismos de coordinación con el Ministerio. Para ellos y ellas, estos aspectos afectan indirectamente la articulación con el equipo de la RCAE.

En cuanto a la definición de las responsabilidades, los coordinadores de la organización A mencionaron una confusión en las líneas de responsabilidad respecto del funcionamiento cotidiano de los apoyos escolares. Por ejemplo, en ocasiones, no saben a quién reportar aquellas situaciones que requieren acciones inmediatas, si a la organización o al equipo de la RCAE. Tal como mencionó uno de ellos:

La fundación percibe el salario, pero después hay muchos de los condicionamientos que los pone la parte ministerial. Entonces ahí empiezan los problemas, digamos, de cuestiones de responsabilidades. No sé, surge algo, hay un problema. Yo, ¿a quién tengo que comunicarle primeramente? ¿Tengo que comunicarle a los dos? ¿Tengo que comunicarle primero a la fundación o al Ministerio? [...] En definitiva, por ahí el espacio propio del apoyo está constituido por todas las esferas, pero donde más se siente, digamos, es en la cotidianeidad. Entonces, todo ese trabajo entre la fundación y el Ministerio

se ve reflejado en el día a día, en el espacio que te toca transitar. (Entrevista coordinador 2 apoyo escolar, organización A, 18 de octubre de 2023).

A pesar de que su equipo se apoya más en la estructura ministerial, el coordinador manifestó que el trabajo pragmático del día a día se lleva a cabo de una manera más solitaria, lidiando con muchas responsabilidades en un espacio de trabajo que es acotado en tiempo y recursos. En relación con ello, mencionó que en los apoyos muchas veces se encuentran con problemáticas serias que requieren de un abordaje interdisciplinario (como por ejemplo situaciones de vulneración de derechos) y que la informalidad que caracteriza al espacio dificulta responder adecuadamente a dichas problemáticas.

Por su parte, las educadoras de la organización B también compartieron su perspectiva sobre la gestión asociada. Si bien ambas conocen que el apoyo escolar forma parte del programa RCAE, han tenido algún contacto con el referente regional y han participado de eventos y capacitaciones, no percibieron que esta asociación tenga implicancias directas en su trabajo diario. Al respecto, una de las educadoras expresó:

Yo no siento que tenga implicancias en lo que finalmente hacemos. Tal vez sí en lo que planea nuestra directora. Seguramente ella debe ser la que tiene más contacto y que después nos baja eso a nosotros. Pero la actividad del apoyo es lo mismo que veníamos haciendo antes. Entonces, en eso no tiene tanta implicancia, a mi entender. (Entrevista educadora 2, organización B, 23 de mayo de 2024).

Como se ha visto en otro trabajo (Santos, 2023), los educadores y las educadoras son quienes menos perciben y vivencian el vínculo con el programa RCAE en términos de asociación. Es decir, esta relación no es del todo explícita, lo que conlleva que estos actores tengan una mirada más instrumental. En consecuencia, la gestión asociada es vista,

más que nada, como una articulación que proporciona un marco institucional al apoyo escolar.

Entre la institucionalidad y la artesanidad: articulación, contingencia y acontecimiento

A partir de los relatos de ambos grupos de actores podemos decir que las articulaciones, a pesar de los desafíos, se consideran valiosas porque permiten acceder a diferentes perspectivas sobre las situaciones de los y las estudiantes y pensar estrategias de acompañamiento más integrales desde el territorio. La posibilidad de compartir información y aunar esfuerzos entre distintas personas se percibe como fundamental para el sostenimiento de las trayectorias escolares. En este sentido, estas mediaciones tienen una fuerte impronta personal al depender del registro y la mirada de quienes asumen los diferentes roles en momentos determinados.

Para las y los actores estatales, esto suele ser visto mayormente como un punto débil. Tal como mencionó una de las agentes ministeriales: “es todo muy personal, es artesanal y recae en la persona que te encuentres, como que es terrible eso, porque no queda establecido, no queda institucionalizado” (Entrevista asesora pedagógica, Dirección de Inclusión Educativa, 28 de mayo de 2024).

Para el equipo técnico de la RCAE, las articulaciones, así definidas, parecen marcar una alta informalidad y por tanto una potencial falta de previsibilidad y formalización de la política. Desde su perspectiva, esto puede generar una dependencia excesiva de los contactos personales y de la buena voluntad y/o esfuerzos de quienes se involucran en relaciones que no suelen sostenerse a largo plazo.

Sin embargo, aunque las funcionarias y referentes regionales del programa RCAE apuntan a una mayor institucionalización de las articulaciones, también se identifican

matices. Uno de los referentes cuestionó sus propias ideas preconcebidas sobre cómo deberían ser las articulaciones en el marco de los programas estatales:

A mí siempre me llamó la atención que, siendo parte del Ministerio, tenga que ser tan artesanal la comunicación con las escuelas y no puede ser algo más institucionalizado, ¿no? Quizás es un prejuicio mío de qué idea tengo yo en la cabeza de cómo son las articulaciones, ¿no? Incluso dentro del aparato estatal, o de la burocracia estatal [...] Porque incluso los canales institucionalizados muchas veces también se vacían de sentido [...] Entonces, quizás un canal institucionalizado tampoco es garantía de que las cosas vayan a funcionar y uno más artesanal a veces sí. (Entrevista referente regional RCAE, zona centro y sur, 25 de junio de 2024).

Retomando las perspectivas teóricas que guían este análisis, este testimonio refleja una tensión entre una práctica artesanal y contingente (Hall, 2010) y la necesidad de vínculos más formales o con un mayor grado de institucionalización y por ende de estabilidad. En relación con ello, podemos decir que la práctica de articular oscila entre sentidos que van de lo institucional-burocratizado a lo artesanal-personalizado. Sin embargo, y en línea con la pretensión de superar posturas dicotómicas, la reflexión de este referente advierte que una mayor institucionalización puede tener como riesgo que las articulaciones se vacíen de sentido o de contenido. Así, consideramos que las articulaciones, vistas desde esta lógica, pueden aportar un valor agregado para la gestión si se tiene en cuenta que dichas conexiones son movilizadas por sentidos únicos y particulares, que posibilitan un anclaje singular, concreto y situado de la práctica de articular.

En esta línea, el análisis de Maurizio Lazzarato sobre las políticas del acontecimiento (2006) permite ampliar la mirada. Si, como plantea Hall (2010), las articulaciones son contingentes, dependen de contextos específicos y marcan tendencias de posibilidades, en un sentido similar, Lazzarato

(2006) invita a pensarlas como procesos que producen “lo posible” en términos de que algo no existe de antemano, sino que debe ser creado.

Lazzarato (2006) relaciona la “apertura de posibles” (p. 45) con el *acontecimiento político*. Las articulaciones, leídas como acontecimientos, no constituyen simplemente la resolución de problemas prácticos, sino la apertura de nuevas posibilidades de acción y de sentido. Desde esta perspectiva, este tipo de relaciones pueden entenderse no sólo como una limitación derivada de la falta de institucionalización, sino como un terreno fértil para la invención y la creación de vínculos singulares que reconfiguran las subjetividades implicadas.

En este sentido, Lazzarato (2006) afirma que “abrirse a lo posible es recibir la emergencia de una discontinuidad en nuestra experiencia, y construir, a partir de la mutación de la sensibilidad que el encuentro con el otro ha creado, una nueva relación, un nuevo agenciamiento” (p. 49). De esta manera, se trata de un proceso impredecible, abierto y arriesgado, lo cual guarda relación con la contingencia de las articulaciones y con el peso que tienen las condiciones sociales e históricas para que éstas se lleven a cabo (Hall, 2010).

Las articulaciones, en tanto procesos abiertos e imprevisibles (acontecimientos), ponen en juego autonomía, responsabilidad y capacidad de adaptación de las y los actores. De esta manera, expresan el modo en que, en el capitalismo contemporáneo, la cooperación y la producción de lo posible se vuelven centrales. Es decir que las formas de producción en el capitalismo contemporáneo ya no solo explotan el trabajo productivo, sino la creación de mundos posibles. Especialmente, estas nuevas formas de producción impactan en el mundo laboral, en donde la organización del trabajo se transforma en un conjunto de acontecimientos imprevisibles que requieren atención y capacidad de adaptación. Esto impacta en las subjetividades laborales, configurando nuevas formas de autonomía y responsabilidad en

donde la “invención” es el resultado de la colaboración de múltiples agentes, lo que desafía la noción de trabajo tradicional (Lazzarato, 2006).

En relación con ello, consideramos que pensar las articulaciones como acontecimientos que abren mundos posibles también puede vincularse con las transformaciones más amplias de las políticas sociales contemporáneas. Al respecto, el análisis de Merklen (2013) muestra cómo, en el plano de las políticas territoriales, esta apertura puede quedar enmarcada por dinámicas de individuación que trasladan la responsabilidad a los sujetos. Como señala el autor, la tendencia hacia la personalización de las políticas en contextos de retirada del Estado -a partir de los 80- se traduce en procesos en donde la producción de subjetividades activas y responsables desplaza las protecciones universales hacia lógicas centradas en la responsabilización individual. Esto hace que, al interior de las instituciones, se de una responsabilización de los individuos sobre sí mismos y sobre su actuación y participación social que les exige una activación de la voluntad individual mediante la cual tienen que mejorar su desempeño y asegurarse a sí mismos constantemente (Merklen, 2013, p. 47).

Las políticas de individuación nos permiten entonces una mayor comprensión del carácter personal que asumen las articulaciones para los entrevistados y las entrevistadas: frente al debilitamiento de las protecciones sociales, la individuación implica que las acciones se sostengan mayormente en consideraciones y movilizaciones personales.

Desde esta perspectiva, podría decirse que las características que asumen las articulaciones en el marco de la RCAE no son únicamente un efecto de las prácticas situadas, sino también la expresión de un modo de gobierno que promueve intervenciones individualizadas y responsabiliza a los sujetos por su desempeño.

En sintonía, Alucin y Marioni (2017;2021) han señalado cómo esta lógica se despliega bajo políticas de “focalización abierta”, en las que las estrategias de acción se definen según

las percepciones que los sujetos tienen del territorio. Esto genera distintos tipos de estrategias y mecanismos de trabajo en contextos de actuación específicos (Santos, 2023). De este modo, la contingencia, la personalización y la individuación se entrelazan: por un lado, posibilitan respuestas que no están predeterminadas, movilizadas por sentidos singulares a partir de la agencia de las y los actores (Hall, 2010; Lazzarato, 2006). Pero, por el otro, se corre el riesgo de promover un régimen de políticas sociales y/o socioeducativas que, en el nivel local, tienden a desinstitucionalizar protecciones colectivas y a reforzar la responsabilización individual (Merklen, 2013).

Así, las articulaciones en el marco del programa RCAE condensan tensiones propias de las políticas sociales contemporáneas: entre la invención situada que habilita lo posible y la individuación que refuerza la responsabilización individual. Esta ambivalencia constituye un rasgo central a tener en cuenta en el análisis de este tipo de políticas.

Reflexiones finales

Este capítulo tuvo por objetivo caracterizar y analizar la complejidad de la articulación social en el territorio, en el marco de la implementación de un programa socioeducativo. El hallazgo transversal del trabajo de campo ha sido el carácter artesanal de las articulaciones, lo que muestra cómo se concretan distintos tipos de vínculos en contextos diversos para el sostenimiento de la escolarización. Esta artesanidad es la expresión de vinculaciones altamente personalizadas, dependientes de la iniciativa y voluntad individual. Asimismo, dependen de conexiones más bien informales a partir de canales de comunicación que no necesariamente se encuentran institucionalizados.

Si bien éstos son los atributos que definen a estas mediaciones, el análisis mostró que, en el marco del programa

RCAE, las mismas se sostienen en una tensión constitutiva: entre la búsqueda de institucionalización y/o mayor estabilidad y la persistencia de prácticas artesanales. Estas tensiones configuran el modo en que las y los actores estatales y de las organizaciones sociales experimentan y hacen posible la política en el territorio.

En este sentido, las articulaciones no aparecen como meros instrumentos de coordinación, sino como procesos atravesados por sentidos singulares, que expresan un lenguaje propio de la materialización de las relaciones entre actores estatales y actores sociocomunitarios. Sin embargo, su carácter artesanal, aunque abre posibilidades de acción y cooperación, también refleja los límites de un escenario en el que el debilitamiento de las protecciones colectivas refuerza la responsabilización individual y la precariedad de las intervenciones.

En este marco, al referirnos particularmente al vínculo entre los y las referentes regionales del programa RCAE y quienes se desempeñan en las organizaciones sociales, hemos visto cómo la gestión asociada asume características diferentes según los perfiles de las organizaciones sociales, su pertenencia territorial y profesionalización educativa. Esto impacta en las vinculaciones posibles y, por lo tanto, en la forma en que el Estado orienta la política socioeducativa. Si bien las lógicas de gestión post-burocrática, más horizontales, expresan un cambio en las formas de coordinación entre el Estado y otros actores, chocan con barreras tales como la burocratización, la alta rotación de recursos humanos y la escasez de recursos materiales. Tal es así que nos preguntamos ¿en qué medida estas modalidades expresan nuevas (o viejas) formas en la hechura de las políticas públicas?

Consideramos, entonces, que la gestión asociada se presenta como una herramienta ambivalente. Por un lado, como una modalidad que crea marcos institucionales y alienta la construcción de redes de apoyo para sostener experiencias socioeducativas en los barrios. Por el otro,

reproduce dinámicas de individuación que tienden a desplazar hacia los sujetos -funcionarias, referentes regionales, coordinadores y educadoras- el sostenimiento de la política, lo que refleja un riesgo permanente para la continuidad del programa. Es por ello que visibilizar y comprender esta ambivalencia resulta clave para valorar el alcance y los límites de las políticas socioeducativas contemporáneas.

Con este recorrido, esperamos contribuir al debate más amplio sobre cómo el Estado produce política educativa en contextos de desigualdad. Las articulaciones muestran un modo particular de “hacer” política que combina invención situada y desinstitucionalización, lo que invita a reflexionar sobre los alcances de la gobernanza en clave socioeducativa: ¿Cómo pensar la construcción de la política pública desde articulaciones artesanales? ¿Qué implicancias tiene esto en el sostenimiento de trayectorias escolares? Finalmente, la relación entre artesanidad y contingencia abre el interrogante acerca de si las articulaciones podrían configurarse de otro modo, bajo otras lógicas, o si por el contrario son siempre, en esencia, contingentes.

Referencias bibliográficas

- Alucin, S., & Marioni, V. (2017). *El Estado en el territorio: Un análisis de la implementación del Plan Vuelvo a Estudiar en la ciudad de Rosario*. Ponencia presentada en las 14° Jornadas Rosarinas de Antropología Sociocultural, Escuela de Antropología, FHyA, UNR. <http://biblioteca.puntoedu.edu.ar/handle/2133/14887>
- Alucin, S., & Marioni, V. (2021). Implementación de políticas de inclusión educativa: El caso del Plan Vuelvo a Estudiar. *Perfiles Educativos*, 43(173), 42–57. <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2021.173.59785>
- Bartolomé, L. (1980). Sobre el concepto de articulación social. *Desarrollo Económico*, 20(78), 275–286.

- Correa, N., Giovine, R., Martignoni, L., & Santos, S. (2025). Sostenimiento de las trayectorias escolares en pandemia: Políticas de inclusión y tramas interactorales. En D. Pinkasz (Comp.), *Sociedad, políticas y actores en las escuelas secundarias durante la pandemia: Un estudio sobre desigualdad y escolarización en Argentina* (pp. 21–60). Buenos Aires: Ediciones Tornasol / FLACSO.
- Di Virgilio, M., & Serrati, P. (2019). *Las desigualdades educativas en clave territorial*. Zoom Educativo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UEICEE / Ministerio de Educación e Innovación GCABA / OEI.
- Fleury, S. (2002). El desafío de la gestión de las redes de políticas. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 17, 221–247.
- Giovine, R., Martignoni, L., Bianchini, M. L., & Suasnábar, J. (2014). Pobreza y redes socioeducativas en los barrios. *Foro Sur-Sur*, 6. El Calafate. <https://tinyurl.com/4a66ycd8>
- Giovine, R., & Correa, N. (2023). ¿Cómo se gobierna la educación secundaria? Ponencia presentada en las *II Jornadas de Investigación en Política Educativa*, Rosario, Argentina, 31 de mayo al 2 de junio de 2023. Universidad Nacional de Rosario.
- Gorostiaga, J. (2017). La formación de investigadores en el campo de la política educativa: Una mirada regional. *Revista de la Educación Superior*, 46(183), 37–45.
- Hall, S. (2010). Sobre postmodernismo y articulación. En E. Restrepo, C. Walsh, & V. Vich (Eds.), *Stuart Hall: Sin garantías. Trayectorias y problemáticas en estudios culturales* (pp. 75–93). Lima: Envió / Instituto de Estudios Peruanos / Pontificia Universidad Javeriana / Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar / Universidad Andina Simón Bolívar.
- Hammersley, M., & Atkinson, P. (1994). ¿Qué es la etnografía? En *Etnografía: Métodos de investigación*. Barcelona, España: Paidós.

- Lazzarato, M. (2006). El acontecimiento y la política. En M. Lazzarato, *Políticas del acontecimiento* (pp. 43–81). Buenos Aires: Tinta Limón.
- Merklen, D. (2013). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En R. Castel, G. Kessler, D. Merklen, & N. Murard, *Individuación, precariedad, inseguridad: ¿Desinstitucionalización del presente?* (pp. 45–77). Buenos Aires: Paidós.
- Prats, J. (2004). Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo. *Colección de Documentos*. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Restrepo, E. (2017). Stuart Hall: Derroteros y estilo de trabajo intelectual. *Desacatos*, 53, 170–179.
- Santos, S. (2023). *Las políticas socioeducativas y el sostenimiento de trayectorias escolares del nivel primario: Articulaciones locales entre escuelas, familias y organizaciones sociales en un barrio popular de la CABA* [Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Argentina].
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 39–64.

Cuidados comunitarios en contextos de violencia urbana

Abordaje de la violencia de género en dos barrios de Rosario (2023-2024)

DANIELA REY PEREYRA

Introducción

Desde el inicio de la crisis socio-sanitaria provocada por la propagación del virus COVID-19 a principios de 2020, en Argentina las organizaciones de cuidados comunitarios en los barrios populares no solamente mantuvieron sus actividades de asistencia y acompañamiento social en comedores, merenderos y otros espacios, sino que además tuvieron que desplegar los cuidados sanitarios que requería este nuevo contexto, a la vez que multiplicaron sus actividades debido a la demanda creciente de alimentos y contención emocional que implicó un momento tan inesperado como insólito.

Las mujeres de sectores populares, protagonistas de estas organizaciones incrementaron su esfuerzo y tiempo de trabajo de cuidados comunitarios, arriesgando incluso su salud y hasta su propia vida al exponerse al contagio del virus, muchas veces en barrios donde la falta de infraestructura adecuada (como la falta de acceso al agua potable), obligaba a reforzar los cuidados sanitarios.

Al igual que sucedió en la crisis del 2001, que dio lugar al surgimiento de nuevas organizaciones, métodos de protesta y construcción de demandas, en la pandemia muchas de estas organizaciones se fortalecieron y generaron una infraestructura de cuidados comunitarios a partir de la organización en redes en los barrios, que hasta la actualidad resulta indispensable para la reproducción de la vida de las personas que allí residen.

La multiplicidad de actividades y tareas que llevan adelante estas organizaciones incluyen tanto la asistencia alimentaria en comedores y merenderos comunitarios, como el apoyo escolar, propuestas culturales y deportivas, abordaje en situaciones de violencia de género, dispositivos y talleres sobre salud mental y consumos problemáticos, orientación para trámites, subsidios e inscripción a programas, entre otras tareas.

Siguiendo con la línea de análisis de los cuidados comunitarios iniciada en el 2020, en 2023, desde la Asociación Civil Lola Mora¹ en el marco del Proyecto “Cuidados comunitarios”², indagamos sobre la oferta de cuidados comunitarios disponible en distintas regiones del país. Para el caso de los cuidados en ámbitos urbanos que incluyó la ciudad de Rosario, se trabajó junto con un equipo de investigadoras de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Como resultado, se realizó un mapeo y análisis de las organizaciones de cuidados comunitarios presentes en aquel momento en los barrios Ludueña y Empalme Graneros, profundizando en sus características y potencialidades. Por otra parte, para la segunda etapa del proyecto, en 2024, se trabajó en el fortalecimiento de dos redes de organizaciones de mujeres que abordan la violencia por razones de género.

¹ La Asociación Civil Lola Mora fue creada en 1989. Está integrada por profesionales, investigadoras y activistas feministas y se dedica a la investigación, capacitación y propuesta de políticas públicas por la igualdad de género: <https://asociacionlolamora.org.ar/>

² Para más información consultar sitio web de la Asociación Civil Lola Mora, <https://tinyurl.com/5n9ynnn5>

Es necesario contemplar que además el contexto en el que se desarrolló la investigación, estuvo marcado por un ambiente de violencia urbana casi cotidiana en los barrios en los que funcionaban estas organizaciones. Este ambiente de violencia que incluía amenazas y balaceras a plena luz del día y en cualquier lugar, provocó que las organizaciones de cuidados comunitarios tuvieran que orientar sus esfuerzos en desplegar una serie de estrategias de cuidado novedosas, relacionadas con la seguridad y la asistencia de personas heridas. Si bien los contextos de violencia no son únicos de la ciudad de Rosario, al momento de la investigación, se estaba desarrollando un conflicto entre bandas vinculadas al narcotráfico que provocaba un clima de inseguridad y temor en la población en general.

En ese contexto marcado por la violencia, encontramos que las redes comunitarias de mayor solidez que se habían construido, estaban relacionadas con el abordaje ante situaciones de violencia de género, y habían surgido frente a la creciente oleada de denuncias en esos barrios, sin que hubiese dispositivos estatales que pudieran darle una rápida y suficiente respuesta. Por eso, las estrategias que desplegaron las organizaciones que trabajan con violencia de género en contextos de violencia urbana toman una relevancia particular, en un contexto actual en el que las redes de narcotráfico han ganado espacios de poder en los barrios populares a partir de que el Estado Nacional fue retirándose a través del cierre de programas y dispositivos de asistencia y acompañamiento social, tal como se manifiesta en los informes de monitoreo de políticas: “La cocina de los cuidados” que impulsa el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), y de los que la Asociación Lola Mora también participa. En el último informe (CELS, 2025), se manifiesta que en 21 meses de gestión, el 90% de las políticas de cuidados que existían fueron derogadas, recortadas o desmanteladas, incluyendo los programas de acompañamiento a víctimas de violencia de género, el plan ENIA de prevención del embarazo adolescente no intencional, la cobertura de la

AUH, el congelamiento del monto de la tarjeta Alimentar, acompañamiento para personas en consumo problemático, el congelamiento de obras públicas y de infraestructura, entre muchas otras políticas.

En este contexto de avance de las redes de narcotráfico en los barrios, la violencia de género toma una dimensión específica en contextos de violencia urbana y en este sentido, el análisis del trabajo de las organizaciones permite comprender más profundamente este fenómeno y construir herramientas que permitan abordarlo en su complejidad. Las organizaciones de cuidados comunitarios, muchas de las cuales, a nivel general han sido perseguidas, estigmatizadas y desarticuladas desde la asunción del nuevo gobierno, cobran una relevancia fundamental, en un doble sentido: en un sentido concreto, son quienes todavía sostienen la vida en los barrios, aún en contextos de ajuste económico y de retiro de asistencia estatal (Asociación Lola Mora y ONU Mujeres, 2025). Y en un sentido teórico, su trabajo permite echar luz sobre alternativas de organización social de los cuidados que son capaces de interpelar al modelo de familia tradicional, permitiendo ampliar horizontes de reorganización de los cuidados más allá de la difícil coyuntura actual.

La cada vez más agudizada crisis de los cuidados, en la que nos encontramos a nivel global, que indica que cada vez habrá más gente para cuidar y menos gente disponible para hacerlo, esto es: “un agravamiento de las tensiones sentidas en la cotidianidad por responder a los requerimientos de la vida en un marco de preeminencia de la lógica de acumulación” (Pérez Orozco, 2014), se profundiza en un contexto actual en donde desde el Estado nacional se intenta volver a una lógica en donde los problemas deben resolverse dentro del ámbito privado.

En este sentido, el capítulo navega sobre el análisis de dos experiencias de organizaciones que abordan la violencia de género en Rosario, a partir de la investigación realizada por la Asociación Lola Mora en 2023, para explorar sus estrategias y modalidades desde el paradigma de “lo

común”. Se propone entonces, realizar una lectura situada de estas experiencias organizativas, en diálogo con los debates teóricos en torno a la colectivización de los cuidados y los cuidados como bienes comunes (Sanchís, 2022), discusión que se inscribe en los trabajos sobre los cuidados comunitarios como sostenibilidad de la vida (Pérez Orozco, 2014) y el enfoque de la interdependencia (recuperado por Sanchís, 2020).

A partir de estas experiencias, se abren una serie de interrogantes orientados a problematizar los cuidados comunitarios como alternativa para la reorganización social de los cuidados: ¿en qué contextos sociales, políticos y económicos se inscriben estos entramados?, ¿sobre qué procesos y memorias colectivas se asientan?, ¿en qué medida la pandemia del COVID-19 obstaculizó o habilitó su emergencia?, ¿qué roles desempeña el Estado para el fortalecimiento o debilitamiento de estos entramados?, ¿de qué manera estas experiencias construyen modelos de organización social centradas en lo común?

A continuación, se expondrán los principales hallazgos del estudio, referidos a los entramados organizativos existentes de esos dos barrios de la ciudad, haciendo énfasis en la composición de las organizaciones y sus principales características, para luego reflexionar acerca de las estrategias y articulaciones que se han ido generando para fortalecerse, incluyendo las modalidades para la obtención de recursos y fuentes de financiamiento de las mismas. Este análisis pretende desde una experiencia situada, aportar al debate sobre los cuidados comunitarios en clave de alternativa para la (re)organización social de los cuidados.

Los cuidados como bien común

Cristina Vega Solís (2019) realiza un recorrido teórico sobre los principales aportes de la teoría feminista al paradigma

de los comunes. Ella explica cómo la teoría feminista hizo hincapié en el trabajo reproductivo y de cuidados, dando lugar así a un ejercicio de renovación conceptual al concepto de “bienes comunes”, que permite distinguir entre bienes comunes materiales y relacionales por un lado y por otro, comprender las tramas de la reproducción social en contextos de crisis también en clave de bienes comunes. La autora explica, retomando a Laval y Dardot (2015), que los comunes inicialmente se relacionan con esos bienes de carácter tangible como los recursos naturales, bosques, parques, equipamiento y su gestión por parte de las comunidades. Luego, la literatura ha añadido a esta conceptualización, “comunes relaciones no naturales (conocimiento, cuidados, etc.), asociados a la lucha en entornos urbanos” (Rendueles y Sádaba, 2015, como se citó en Vega Solís, 2019).

Siguiendo a la autora (2019), desde la economía feminista como parte de la economía crítica, ha sido estudiada la contradicción creciente entre la acumulación del capital y el sostenimiento de la vida, mientras que, para el caso de América Latina, han proliferado debates que entienden a la reproducción de la vida y los cuidados como actividades comunitarias, aunque no todas se ubican en el paradigma de los comunes.

Retomando esta discusión, en el libro digital “Debates feministas para la recuperación en la postpandemia. Políticas económicas y su impacto en la vida cotidiana de las mujeres”, compilado por Norma Sanchís (2022), de la Red de Género y Comercio y la Asociación Civil Lola Mora, se abordan una serie de discusiones acerca de los cambios recientes en materia de comercio internacional y cómo los mismos impactan particularmente en las mujeres. En uno de esos artículos titulado “*Más allá de la familia y el Estado, los cuidados comunitarios como Bien común*”, de Sanchís, se realiza un recorrido conceptual acerca de cómo la teoría económica clásica, se afirma sobre una división binaria y excluyente entre los bienes públicos y privados, que se expresa además, en una división tajante entre actores económicos: Estado y

Mercado. Dependiendo del momento en que nos encontremos y las decisiones políticas que se tomen durante los distintos gobiernos, el Estado tiene mayor o menor presencia. Sin embargo, la autora muestra cómo la teoría económica omite todo aquello que sucede en el espacio comunitario, lugar donde (especialmente en momentos de crisis como el que nos encontramos atravesando), se producen lo que llamamos “bienes comunes”, y que no pertenecen ni al ámbito privado ni al estatal. Por eso, es relevante plantear esta renovación conceptual (Vega Solís, 2019; Sanchís, 2022), que comprenda a los cuidados como bienes comunes, a partir del análisis de experiencias concretas de acción colectiva de mujeres de sectores populares. Más recientemente en Argentina, Cavallero y Gago (2025), han analizado el vínculo entre desposesión, reproducción de la vida y violencia machista, evidenciando el entramado existente entre neoliberalismo y patriarcado.

Entender a los cuidados comunitarios en tanto bienes comunes en un contexto de avance del modelo de acumulación neoliberal, permite visibilizar las actividades concretas que posibilitan la reproducción social cotidiana y sus múltiples entretejidos, entendiendo la reproducción no solamente en un sentido material (alimento, vestimenta, indumentaria, infraestructura), sino también a los aspectos relacionales que posibilitan el desarrollo de la comunidad en general.

Estrategia metodológica

El artículo presentará los principales hallazgos de la investigación realizada en julio de 2023 en el municipio de Rosario, Santa Fe, por parte de Asociación Civil Lola Mora, que incluyó específicamente en los barrios de Ludueña y Empalme Graneros debido a la gran presencia de organizaciones sociales de gran trayectoria y entramados territoriales en

ambos barrios. La investigación tuvo como objetivo principal generar evidencia de experiencias históricas, modalidades, mecanismos y articulaciones sobre la oferta de las organizaciones de base que prestan servicios de cuidado a nivel comunitario en barrios populares de la ciudad de Rosario. Para realizar este estudio, se contrató un equipo de investigación de la UNR y se trabajó en articulación con la Secretaría de Género del Municipio. La metodología utilizada consistió en técnicas de recolección cualitativas, específicamente observaciones participantes y entrevistas en profundidad. Finalmente, el análisis incluyó una muestra de 20 organizaciones, luego de realizar un mapeo en el que se detectaron un total de 138 espacios que ofrecían cuidados comunitarios. Para esas 20 organizaciones, se aplicaron entrevistas en profundidad (15 individuales y 5 grupales).

Los cuidados comunitarios en Empalme Graneros y Ludueña

Respecto de la oferta de cuidados comunitarios de los dos barrios mencionados, son destacables una serie de características las cuales se encuentran publicadas en el informe “Cuidados comunitarios en el Municipio de Rosario”, del año 2023, que presenta los principales hallazgos de la investigación.

En primer lugar, de la muestra conformada por las 20 organizaciones, la mayoría de ellas había surgido en momentos coincidentes con crisis económicas y sociales o de precarización del nivel de vida. Respecto del espacio físico en donde funcionaban, la mayoría contaba con un espacio propio, siendo una minoría (15%), quienes ocupaban un espacio alquilado o prestado. Asimismo, la mayoría tenía una calidad material “media”; es decir, con materiales resistentes, pero sin terminar.

En cuanto al alcance social, una gran parte estaba compuesta por personas pertenecientes a los barrios donde funcionaban (70%), mientras que un alto porcentaje (65%) manifestaba ser parte o articular con otras organizaciones políticas o religiosas.

Respecto de las actividades que realizaban, la gran mayoría prestaba servicios alimentarios, seguidos por apoyo escolar y espacio de formación. Un rasgo a resaltar es la cantidad de actividades que se realizaban en simultáneo: un 70% de las organizaciones tenía entre 4 y 8 actividades principales. Esto da cuenta de cómo debido a su *carácter comunitario*, el hecho de brindar un servicio (por ejemplo, alimentario), habilitaba la demanda de otros abordajes para los cuales muchas veces las organizaciones no estaban lo suficientemente preparadas y debían ir aprendiendo y adaptándose según la demanda social existente en cada barrio.

Por otra parte, al consultar sobre quiénes eran las personas destinatarias de los servicios de cuidados comunitarios, la mayoría estaban destinados a las infancias, seguido por las adolescencias y jóvenes. Aparecían también, aunque en menor medida, espacios dirigidos a la asistencia de personas mayores.

Respecto de las fuentes de financiamiento de las organizaciones, un enorme porcentaje (85%), refirió que recibía apoyo del Estado Nacional, 65%, aportes municipales y 55%, aportes provinciales. Al igual que otros estudios sobre cuidados comunitarios que realizamos en la Asociación Lola Mora durante la pandemia (Sanchís, 2020; Bergel Varela y Rey, 2021)³, en el caso de Rosario, la mayoría de quienes integraban estas organizaciones eran mujeres. Sin embargo, también participaban algunos varones y también personas

³ Para acceder a los informes completos consultar: <https://asociacionlolamora.org.ar/el-cuidado-comunitario-en-tiempos-de-pandemia-y-mas-alla-2/> y <https://asociacionlolamora.org.ar/fortaleciendo-redes-para-sostener-la-vida-los-cuidados-comunitarios-en-el-contexto-del-covid-19-estudio-de-caso/>

de la comunidad LGTB. Un aspecto para destacar es que a pesar de que las mujeres eran mayoría en las organizaciones, muchos puestos de liderazgo eran ocupados por varones, dando lugar a un fenómeno que se conoce como *segregación vertical* (García de Fanelli, Gogna y Jelín, 1990), que refiere a la desigualdad en los niveles jerárquicos entre hombres y mujeres en un mismo sector de actividad.

En cuanto a la remuneración, al momento de las entrevistas, la mayoría de las mujeres (64%), no recibían ninguna remuneración. De ellas, algunas declaraban estar conformes con esa situación, ya que se trataba de un trabajo voluntario, mientras que otras presentaban demandas concretas acerca de la necesidad de recibir una remuneración por el trabajo que hacían. De quienes sí recibían, lo hacían principalmente a través del programa “Potenciar Trabajo”⁴ (actualmente llamado “Volver al trabajo”).

Otro aspecto importante a mencionar es que un 95% de las mujeres entrevistadas habían recibido algún tipo de formación o curso, principalmente a través del gobierno local. Estos espacios de formación eran sumamente valorados por las mujeres, tanto por sus contenidos como por la generación de espacios de encuentro, así como por la certificación de los saberes.

El último aspecto que interesa destacar son las motivaciones que declaraban tener las mujeres para realizar el trabajo de cuidado comunitario diariamente en los barrios. Entre éstas, se encontraba, por un lado, un sentido de responsabilidad social, seguido por la gratificación personal y necesidad económica. Pero también el compromiso barrial y la necesidad de colectivizar las angustias o experiencias de vida dolorosas.

En conclusión, al momento de realizar el estudio en los dos barrios de Rosario mencionados (en 2023), se

⁴ El Programa “Potenciar Trabajo” (actualmente “Volver al trabajo”), consiste en una prestación económica de \$78.000 (noviembre 2025), orientado a la mejora de ingresos y a la inclusión laboral.

observaron entramados comunitarios sólidos, compuestos por organizaciones comunitarios con distintos niveles de antigüedad y experiencia, a cargo de mujeres que en general no recibían ninguna remuneración por su trabajo y cuyas motivaciones se relacionaban tanto con sus trayectorias y experiencias de vida personal, como por la necesidad de obtener un ingreso y finalmente, por un sentido social de luchar contra la injusticia social.

Respecto de la violencia por razones de género, las situaciones vinculadas con esta problemática aparecían como una preocupación común a muchas de las organizaciones entrevistadas. Varias de ellas se dedicaban exclusivamente a atender este tipo de situaciones elaborando estrategias situadas, generalmente vinculadas a la articulación con dispositivos estatales y el trabajo en red con actores públicos y privados. Puntualmente, del estudio surgió que el 70% de las organizaciones relevadas intentaban trabajar de alguna manera sobre este tema, en general por haber sido víctimas de una situación de este tipo o por conocer alguna mujer cercana que había vivido esta situación.

En este sentido, el estudio dio cuenta de una serie de dificultades específicas para el abordaje de la violencia de género relacionadas con el contexto de violencia en Rosario, como el hecho de que al acudir a la comisaría, en muchas ocasiones no se le daba lugar a estas denuncias por el hecho de que la policía se veía involucrada en una serie de situaciones violentas en simultáneo, por ejemplo en tiroteos o balaceras, y por lo tanto, no disponía de móviles capaces de acudir para situaciones como violencia de género, que terminaban quedando relegadas respecto de otros delitos.

Indagando sobre los orígenes de estas organizaciones, es importante señalar que la aparición de espacios que abordan la violencia de género en Rosario al momento del relevamiento coincidía con la aparición del movimiento feminista a partir de la demanda de “Ni una menos” iniciada en 2015, y el establecimiento de una agenda feminista en donde la violencia de género aparece como unas de las

problemáticas más extremas y acuciantes. Puntualmente en Rosario, se detectaron dos experiencias de Redes de mujeres dedicadas a abordar la violencia de género: la Red de Mujeres de Ludueña y el “Corredor Violeta”, en Empalme Graneros. En ambos casos, tal como se menciona en el informe:

Se trata de articulaciones cuyas principales iniciativas se relacionan con la organización de manera conjunta de actividades para días específicos pertenecientes al calendario feminista, como el 28 de mayo (conocido como Día Internacional de Acción por la Salud de las Mujeres), el 8 de marzo (Día Internacional de la Mujer trabajadora, que se ha resignificado a una jornada de paro feminista a nivel internacional), el 3 de junio (Ni Una Menos), el 25 de noviembre (Día Internacional de la Lucha contra la Violencia hacia la Mujer). Las acciones que se llevan adelante estos días están vinculadas, en general, a la ocupación del espacio público de diversas maneras: actividades en la calle, jornadas para pintar remeras para una marcha; descentralización en los barrios de las actividades preparatorias de las grandes movilizaciones (8M, 3J, 25N) organizadas por la asamblea de organizaciones feministas de la ciudad; pintada de murales; organización de reconocimiento a mujeres referentes. (ONU Mujeres en Argentina y Asociación Civil Lola Mora, 2023).

Respecto de la Red de Mujeres Organizadas de Ludueña, se trata de una organización de mujeres que organizan distintas acciones siguiendo la agenda feminista ya mencionada. Del total de organizaciones entrevistadas, 45% participaban de esta Red. Entre las actividades se encuentran el estampado de remeras para las marchas, iniciativas sobre temas de salud sexual y reproductiva, aborto, violencia de género. Manifestaban, sin embargo, dificultades y problemas producto de la competencia entre las organizaciones que dificultaban a veces el funcionamiento de la red. Ellas, por el contrario, fueron capaces de elaborar estrategias de solidaridad y horizontalidad en donde todos cumplan el mismo rol, y sean todos protagonistas. Estas propuestas que

podríamos considerar como metodologías feministas, permitieron, con el tiempo, convertir a la Red en un espacio de espacio de referencia para el barrio que está integrada tanto por trabajadoras estatales como por cuidadoras comunitarias a partir del acompañamiento mutuo y el trabajo articulado.

En cuanto al Corredor Violeta de Empalme Graneros, surgió en 2021 y se autodenomina Corredor “Graciela Príncipe”, en alusión a una trabajadora auxiliar del barrio que fue víctima de femicidio. Al igual que la Red de Ludueña, participan del corredor tanto trabajadoras estatales como de espacios comunitarios, quienes articulan acciones en defensa de los derechos de las mujeres. Empezó a partir de la realización de un mural colectivo en homenaje a Graciela Príncipe, desde donde comenzó a gestarse y ampliarse la Red Corredor Violeta.

A partir del contacto con estas organizaciones y como parte de la segunda etapa del Proyecto “Cuidados Comunitarios” ya mencionado, apoyamos aquellas acciones que, estratégicamente, les permitieran a las organizaciones fortalecerse y ampliar el trabajo que venían realizando (Asociación Civil Lola Mora y ONU Mujeres, 2025).

En el caso del Corredor Violeta, se trabajó en el diseño de la identidad visual de la red junto con la renovación del mapa barrial con el corredor, los puntos de referencia, material gráfico y de comunicación y un recursero actualizado. Puntualmente, se trabajó en la realización de materiales de comunicación orientados a identificar los puntos seguros dentro del barrio que conjuntamente forman el Corredor. Para esto, se realizaron reuniones entre las personas que integran la red para actualizar el mapa barrial e identificar las organizaciones que forman parte, junto con su nombre y ubicación. A partir de ahí, se construyó un logo del Corredor y luego, su impresión, para pegarlo en las entradas de los lugares. El espíritu que guio estas acciones fue el de prevenir la violencia de género, permitiendo establecer un espacio de tránsito seguro dentro del barrio, especialmente

para las mujeres, por eso finalmente se realizó una jornada de visibilización y difusión del corredor para los vecinos y las vecinas del barrio⁵. Si bien la Red Corredor Violeta tiene como objetivo principal trabajar sobre la problemática de la violencia, no todas las organizaciones que lo integran se dedican a trabajar exclusivamente esta problemática. Por el contrario, se trata de espacios de distintas características, comunitarios y estatales, comedores, huertas, espacios de salud y educativos. Lo importante de la Red es que, a pesar de esta heterogeneidad, logró constituir una metodología horizontal y participativa, compartiendo un mismo objetivo. Esto da cuenta de la transversalidad que tiene la violencia de género en los territorios, frente a la cual la construcción de Redes de organizaciones se presenta como una estrategia necesaria para su abordaje.

Para el caso del Barrio Ludueña, el proyecto estuvo orientado al fortalecimiento de las capacidades institucionales de las organizaciones con el objetivo de consolidar el trabajo en red entre las diversas organizaciones del barrio. Para esto, se realizó un ciclo de capacitaciones dirigido a las referentes e integrantes de los espacios, para fortalecer herramientas de abordaje. Se trabajó en dos temáticas principales que emergieron como necesidades del barrio: salud sexual y reproductiva y acompañamiento ante situaciones de violencia de género. Como resultado de estos encuentros, se conformó un grupo de WhatsApp que continuó más allá del proyecto de fortalecimiento. Finalmente, esta experiencia tuvo como novedad el hecho de pensarse como acciones que funcionaran a modo de prueba con el objetivo de poder ser replicadas en otros barrios, a modo de construir una metodología de apropiación de saberes para la construcción de tramas de cuidados comunitarios (Asociación Civil Lola Mora y ONU Mujeres, 2025).

⁵ Videos resumen del trabajo realizado junto con el Corredor Violeta: <https://tinyurl.com/4cr7x525>

En este caso, la demanda de capacitaciones internas sobre temas relacionados con la violencia de género y la salud sexual y reproductiva incluyó novedosamente cuestiones relacionadas con la reflexión sobre las masculinidades y además, la construcción de herramientas comunitarias para la resolución de conflictos barriales. Estas capacitaciones estuvieron a cargo de referentes y especialistas en el tema de diferentes áreas del Municipio y dieron lugar a una serie de encuentros en varios casos muy movilizantes, y a la construcción de estrategias de intervención concretas. En ambos casos, estas iniciativas fueron acompañadas por la Secretaría de Igualdad, Género y Derechos Humanos de la Municipalidad de Rosario.

En los encuentros finales de reflexión y balance, en los dos barrios, ambas experiencias de fortalecimiento fueron profundamente valoradas por las integrantes de las organizaciones, dando cuenta de la potencialidad presente en las tramas de articulación entre actores estatales, comunitarios y organizaciones de la sociedad civil.

La experiencia de estas dos redes de organizaciones comunitarias cuyo objetivo principal es abordar la problemática de la violencia de género, permite observar la manera concreta que asumen los entramados comunitarios frente a una problemática tan compleja como la violencia de género, aún más en un contexto de incremento de violencia urbana provocada por la presencia de bandas relacionadas con la economía ilegal, como el narcotráfico. Estas bandas, en su búsqueda de expansión territorial en los barrios, construyen códigos a través acciones violentas, generando en los territorios un clima de inseguridad y temor. Como contrapunto, el trabajo de las organizaciones permite dar cuenta del entramado profundo que existe entre la pauperización de la vida, la expansión territorial de las economías ilegales y la violencia de género. A modo de ejemplo, en el informe anual de homicidios en Rosario de 2022 (Observatorio de Seguridad Pública, 2023) se da cuenta de que si bien la mayoría de las víctimas son hombres (8 de cada 10), habían

disminuido las víctimas mujeres entre 2017 y 2021, incrementándose abruptamente en el último año. En este sentido, cabe preguntarse cuántos de estos crímenes, lejos de ser simples “homicidios” pueden considerarse crímenes por violencia por razones de género, discusión que se reabrió recientemente de manera pública a partir del *triple femicidio de Florencio Varela* (Página/12, 2024), en 2025, que dejó al descubierto el carácter misógino de estos códigos “narco”.

En este contexto, las organizaciones territoriales y feministas, son capaces de cumplir un rol fundamental en el señalamiento de este *carácter generizado de estos crímenes* para poder intervenir en el debate público actual sobre este tema, en un contexto en el que el gobierno nacional ha negado en reiteradas oportunidades la existencia de la violencia por razones de género y retirando los programas y dispositivos de prevención y acompañamiento estatales que existían en los barrios para abordar esta problemática.

Por otra parte, la construcción de estrategias de fortalecimiento de las organizaciones situadas y actualizadas da cuenta de la heterogeneidad de las mismas y de los múltiples recursos que se pueden utilizar para visibilizar y prevenir la violencia: desde las capacitaciones internas, los cursos e instancias de formación y reflexión, hasta la comunicación y difusión de actividades y la construcción de infraestructuras de cuidado como el Corredor, generando espacios de tránsito seguro para las mujeres.

En el artículo “Violencia contra las mujeres y políticas públicas”, Laurana Malacalza (2023) analiza las dos maneras de abordar la violencia de género desde las políticas públicas, a partir de la sanción de la Ley Nacional n° 26.485 del año 2009. La autora explica que estas políticas generalmente oscilan entre un paradigma securitario o privatista o desde un abordaje integral.

Respecto del modelo securitario, Malacalza (2023) analiza que éste responde a un paradigma en donde se les propone a las mujeres, la responsabilidad de cuidar su integridad. Esto conlleva a que el mecanismo privilegiado a través

del que se pretende abordar la violencia de género sea a través de la denuncia individual, lo que deja en manos de las mujeres la responsabilidad de la denuncia y de su propia protección y la de sus hijos/as. En el fondo, plantea la autora, se trata de individualizar las responsabilidades. Estas políticas “han puesto el foco en las mujeres como víctimas y no en las desiguales relaciones de poder entre los géneros en las que se inscriben los hechos de violencia” (2023:67). El problema de este modelo radica en que genera intervenciones judiciales insuficientes por la falta de articulación entre los distintos organismos y sin un abordaje integral con otros dispositivos. Además, este paradigma termina siendo revictimizante, porque no es capaz de exponer la lógica de dominación patriarcal que existe sobre las mujeres. En definitiva, este modelo privatiza el problema, es decir que lo despolitiza, provocando un marco que habilita que los femicidios efectivamente sucedan.

Por el contrario, para un abordaje integral, sería necesaria construir una mirada que garantice el acceso a los derechos de las mujeres para la prevención de la violencia (derecho a la salud, educación, autonomía económica, etc.) y hace falta, además, generar una real articulación entre los distintos niveles del Estado, incluyendo a los dispositivos existentes en cada lugar, tanto estatales como comunitarios (Malacalza, 2023).

Respecto de este último paradigma, las organizaciones de cuidados comunitarios que trabajan esta problemática tienen mucho que aportar. En primer lugar, estas organizaciones conocen mejor que nadie el territorio en el cual trabajan: conocen tanto a quienes lo integran como su recorrido e historia, así como también sus principales características y problemáticas, incluyendo los principales actores que intervienen. Es decir, son las únicas capaces de trabajar desde una perspectiva situada. Por otra parte, en muchos casos son quienes pueden trabajar en acompañar situaciones de violencia de género desde una perspectiva colectiva y no individual. Es decir, no solamente orientando y

acompañando a las víctimas para que realicen la denuncia, sino también conteniéndola, escuchándola, acompañándola para lograr salir de esa situación a partir de la independencia económica y emocional respecto del agresor, esto es, a través de la construcción de redes comunitarias que posibiliten a las víctimas construir nuevas relaciones y apoyos.

Por este motivo, las organizaciones y redes contra la violencia de género en los barrios populares son tan importantes y se convierten, como en el caso de Rosario, en espacios de referencia para las personas de cada territorio: cumplen un papel que el Estado a través de sus políticas, (incluso desde una perspectiva integral), es incapaz de cumplir del todo. Estas organizaciones comunitarias, ponen precisamente los cuidados en el centro: orientan a la víctima para que se fortalezca antes de denunciar, anticipan además posibles respuestas del agresor al enterarse que ha sido denunciado, articulan con otros organismos para acompañar a la víctima y finalmente, el hecho de ofrecerle un espacio de contención y construcción de nuevas redes se orienta a alejarla del lugar de víctima. En la investigación sobre los cuidados comunitarios en Rosario, muchas de las integrantes de estas redes, habían sido víctimas de violencia de género, incluso muchas se acercaron a alguna organización solicitando ayuda, pudiendo salir de esas situaciones, para terminar, convirtiéndose en referentes o lideresas barriales.

Por esto, el trabajo comunitario en muchos casos un carácter reparador: no solamente porque en muchas situaciones, permite colectivizar la situación, comprendiéndola como un fenómeno social y no individual, sino porque además el trabajo de ayudar a otras aparece como una manera de “devolver”, la ayuda recibida, entendiendo a los cuidados como una relación recíproca, horizontal, corriéndose del esquema jerárquico de persona cuidadora/persona cuidada. Así lo señalan dos de las referentes comunitarias entrevistada citadas en el informe (ONU Mujeres en Argentina y Asociación Civil Lola Mora, 2023):

Yo vengo de una violencia de género también, he salido a través de la comunidad, y hasta ahora estoy trabajando. Soy una de las que coordina (2023: 41).

Seguir sosteniendo y transformando la crueldad, porque estas mujeres no solamente están atravesadas por sus historias personales, también una de ellas, la que es docente de tejido por ejemplo, es una mujer que viene de atravesar la muerte de su hijo por error en una balacera y... y de haber sobrevivido a algunos intentos también viste... difíciles de seguir viviendo digamos intentos de vivir dice ella entonces cuando sale la sentencia y se hace el juicio, y bueno todo lo que el Poder Judicial pudo hacer que fue favorable para ella pudo encontrar algo de paz y a partir de eso funda este espacio por eso te digo... de tejer, de tejido, de armar tramas y todo lo que eso también simbólicamente y metafóricamente es eh... es que nos aporta para pensarnos también viste en el territorio (2023: 41).

Según estos testimonios, palabras como el “tejido”, “las tramas”, las “redes”, aluden a la capacidad de juntarse y construir colectivamente las herramientas eficientes para acompañar estas situaciones. En este sentido, retomando las discusiones sobre los cuidados comunitarios como bienes comunes, Vega Solís (2019), resalta los aportes del feminismo al paradigma de los comunes:

Las personas, particularmente las mujeres, cooperan proveyendo recursos y cuidados que garantizan el mantenimiento diario. No son restos o bolsas de una economía precapitalista o no capitalista, sino experiencias corrientes que traman la existencia y que no siempre se realizan de forma individual e intramuros. El examen de dichas experiencias permite captar su potencia a la hora de preservar cuerpos y entornos, y erigirse, por lo tanto, en un terreno clave para la afirmación de lo común más allá, incluso, de la propia “subsunción general del trabajo comunitario. (Gutiérrez y Salazar 2015, citados por Vega Solís, 2019).

Los cuidados comunitarios son, en definitiva, expresiones de una transformación del presente porque permite darle otra forma a la vida social tal como la conocemos.

Aquí la autora nos invita a pensar la propia práctica del cuidado comunitario como una manera de modificar el propio presente, es decir, nuestra existencia cotidiana. Desde este punto de vista podemos interpretar las prácticas de cuidado no solamente en clave de ayuda, solidaridad o asistencia (como generalmente suelen ser interpretados), sino como formas alternativas de construcción de subjetividad, de relacionarse de forma distinta con los demás y con el entorno.

En un contexto de aumento de femicidios -de enero a noviembre de 2025 se contaron en total 228 femicidios- (Ahora Que Sí Nos Ven, 2025) y de retroceso de dispositivos estatales para el abordaje de las violencias (CELS, 2025), el trabajo de las organizaciones comunitarias a través de sus tramas se ha vuelto fundamental. Desde ámbitos académicos y/o intelectuales, indagar, y cuantificar el trabajo cotidiano de las cuidadoras comunitarias en los barrios populares desde el paradigma de los comunes, resulta valioso para comprenderlos en clave de su potencialidad transformadora para la construcción de infraestructura de cuidados como propuestas novedosas para una organización social más equitativa y justa.

Reflexiones finales

Desde la Asociación Lola Mora, se inició un proceso de análisis de los cuidados comunitarios surgidos en el contexto de la pandemia, momento en el cual estas prácticas, adquirieron un papel fundamental en el sostenimiento de la vida en los barrios. En aquel momento, se trató de comprender estos entramados, no solo para resaltar su valor inmediato

y exigir en muchos casos, una retribución acorde⁶, sino también explorar sus potencialidades en un marco más amplio, donde los cuidados dejan de ser simples respuestas a emergencias en barrios populares, para transformarse en un horizonte estratégico en la construcción de otro tipo de sociedad. Desde aquel momento hasta la actualidad, se ha evidenciado un interés creciente tanto en el ámbito académico como en el público general, por analizar los cuidados en nuestra región, poniendo en valor su importancia económica y social, y dando lugar a numerosas iniciativas y propuestas encaminadas a la constitución de un sistema integral de cuidados (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2025). Esto sucede aún en un contexto de ajuste económico sostenido y de profundización de problemáticas sociales que no cesan de multiplicarse: la inseguridad alimentaria, la desnutrición, los problemas de salud física y mental, los consumos problemáticos, la violencia de género, entre otros (Mora y Bercovich, 2024).

En este escenario, resulta imprescindible señalar que los cuidados comunitarios continúan siendo los menos abordados y valorados en los análisis académicos y públicos, siendo que los mismos constituyen no solo una respuesta ante necesidades inmediatas, sino también una lógica de resistencia y transformación social. Los cuidados en comunidad posibilitan la construcción de lógicas colectivas, frente a la subjetividad individualizada y fragmentada que impone la lógica neoliberal. Contrario a esto, los cuidados comunitarios promueven una desfamiliarización del acto de cuidar, un proceso de desprivatización que lo saca del ámbito exclusivamente privado para situarlos en la esfera pública, en un espacio de discusión y acción colectiva. En un

⁶ Esta iniciativa quedó plasmada en el proyecto de ley *Sistema integral de cuidados* Expte. 2227-D-2023 (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2023), que se puede consultar en el siguiente link: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2023/PDF2023/TP2023/2227-D-2023.pdf>

contexto global de retroceso de los derechos, con el avance de la extrema derecha en distintas partes del mundo y en nuestra propia región y país, el rol de los cuidados comunitarios adquiere una dimensión doble y profundamente concreta: por un lado, responden a demandas urgentes; por otro, conforman un entramado de alternativas de organización social que posibilitan imaginar otros mundos posibles para la reorganización social de los cuidados, donde los cuidados no constituyan una serie de tareas naturalizadas y exclusivas de las mujeres y las identidades feminizadas, sino un derecho y una responsabilidad compartida.

En este sentido, aún queda mucho camino por recorrer en la consolidación y fortalecimiento de los entramados comunitarios de cuidado. La discusión acerca del rol que debe cumplir el Estado en relación con estas organizaciones sigue siendo una parte central de la discusión. En primer lugar, surge el interrogante acerca de en qué medida el Estado es capaz de integrarse en estas tramas sociales como un actor activo, participando en la planificación y ejecución de las acciones o si su papel debe limitarse a brindar apoyo, recursos y reconocimiento, sin imponer su mirada y directrices, permitiendo así que las organizaciones mantengan su autonomía.

Algunos sectores sostienen que la presencia estatal puede aportar recursos, formalizar derechos y proteger ante amenazas externas como la represión o la exclusión. Sin embargo, una sobre intervención estatal también puede terminar quitando poder a estas organizaciones, o desdibujando su carácter comunitario, feminista o autogestionario. La imposición de modelos acerca de cómo deben funcionar puede limitar su capacidad de acción, generar relaciones de dependencia e incluso invisibilizar las formas en que estas tramas resisten y se autoorganizan. Por eso, el equilibrio respecto del rol del Estado requiere una actuación que sea respetuosa de la autonomía, apoyando sus demandas, sin interferir en sus formas de organización ni en sus modos de cuidar.

Por otra parte, la experiencia acumulada de estas organizaciones y su potencial transformador, las convierte en enemigas principales de los gobiernos neoliberales, quienes buscan desarticular las tramas comunitarias y reducir la participación comunitaria, favoreciendo un modelo centrado en la lógica individual y el famoso “sálvese quien pueda”. Las organizaciones comunitarias, por el contrario, representan una alternativa concreta a estas lógicas de exclusión y mercantilización. En muchos casos, se convierten en espacios en donde se evidencian las contradicciones de la lógica neoliberal y se promueve una trama de resistencia colectiva contra sus políticas como, por ejemplo, el retiro de programas sociales, la precarización laboral, la falta de infraestructura, entre otros.

En este sentido, los cuidados comunitarios que despliegan las mujeres de las organizaciones para acompañar la violencia de género en los barrios estudiados son profundamente valiosos: ellas elaboran estrategias situadas y además son capaces de realizar profundas transformaciones en sus territorios. A modo de ejemplo, los debates sobre el rol de las masculinidades, la construcción del “semáforo de la violencia” para detectar situaciones, o la escucha activa, son maneras concretas de contrarrestar la lógica securitaria e individualizante que señala Malacalza (2023), anteriormente mencionada.

Tanto desde la sociedad civil como desde ámbitos públicos, activistas y académicos, fortalecer y acompañar a estas organizaciones en contextos de ajuste económico, crisis social y aumento de la demanda en los barrios, se convierte en una tarea desafiante. Tanto la reducción de los presupuestos como la propagación de los discursos individualistas, dejan a las comunidades de sectores populares en situación de vulnerabilidad, profundizando las desigualdades sociales y de género. Las propias organizaciones en general son capaces de construir sus propias demandas: no basta con exigir recursos: una de las principales consignas de estas organizaciones actualmente es “cuidar a las que

cuidan”, exigiendo la remuneración salarial (@asoc.lolamora y @globalallianceforcare, 2025). En muchos casos, las organizaciones trabajan en condiciones de alta demanda y carga emocional. La fatiga, el desgaste, la violencia y el estrés provocan problemas de salud y dificultan la capacidad de sostenerse. Por eso, promover el autocuidado, la remuneración, el acompañamiento emocional y el descanso, se vuelven también estrategias de cuidado necesarias. En este sentido, el movimiento feminista de los últimos años ha logrado articular muchas de estas demandas: por ejemplo, cuando visibilizó el rol de las cuidadoras y presentó los proyectos de ley de reconocimiento a las cuidadoras y cocineiras comunitarias (Organización “La Poderosa” y “Barrios de Pie”), o al señalar la relación entre la deuda y la violencia de género a través de la consigna del movimiento NiUnaMenos: “vivas, libres y desendeudadas nos queremos”.

En definitiva, las experiencias de cuidados comunitarios en nuestro país tienen una importancia que trasciende la necesidad inmediata en momentos de crisis o ajuste económico. Por el contrario, estas organizaciones constituyen, en sí mismas, una propuesta política y feminista que desafía la lógica imperante del status quo neoliberal. Esto no significa que no estén exentas de contradicciones y conflictos. No se trata de romantizar estas actividades ni tampoco a las organizaciones, sino por el contrario, comprenderlas en su complejidad: sus aciertos, sus tensiones, sus errores. Según revela la investigación mencionada a lo largo de este capítulo (ONU Mujeres en Argentina y Asociación Civil Lola Mora, 2023), en la medida en que estas organizaciones han tomado contacto con espacios y grupos feministas, tanto unos como otros se han fortalecido mutuamente: las organizaciones se han apropiado de las demandas de la agenda feminista y los grupos feministas han logrado tener un enfoque más territorializado. Retomar y analizar estos diálogos no tiene la intención solamente de “entender” a los cuidados comunitarios como fenómeno social, sino que trata de pensarlo en clave de experiencia con ambición de futuro:

los cuidados comunitarios nos plantean un horizonte para reorganizar socialmente los cuidados, de modo tal que sean reconocidos como trabajo y como derecho fundamental. La intención es comprender los cuidados comunitarios, para imaginar y construir una sociedad verdaderamente democrática, inclusiva y justa.

Referencias bibliográficas

- Ahora Que Sí Nos Ven. (2025). *228 femicidios, travesticidios y transfemicidios en 2025*. <https://tinyurl.com/bdezxmne>
- Asociación Civil Lola Mora. (2025, 30 de octubre). *Participamos de la jornada de visibilización organizada por la mesa intersectorial de la Cocina de los Cuidados por el Día Internacional de los Cuidados* [Publicación de Instagram]. <https://www.instagram.com/p/DQcIo7KDllv/>
- Asociación Civil Lola Mora, & ONU Mujeres. (2025). *Fortalecer los cuidados comunitarios: desafíos y perspectivas para la acción colectiva*. <https://tinyurl.com/3subtme4>
- Bergel Varela, J., & Rey Pereyra, D. (2021). *Fortaleciendo redes para sostener la vida: los cuidados comunitarios en el contexto del COVID-19*. Red de Género y Comercio. <https://asociacionlolamora.org.ar/wp-content/uploads/2021/09/Fortaleciendo-redes-para-sostener-la-vida-ALM.pdf>
- Cavallero, L., & Gago, V. (2025). *Contra el autoritarismo de la libertad financiera*. Tinta Limón.
- Centro de Estudios Legales y Sociales. (2025). *La democracia en riesgo: desmantelamiento de políticas públicas y debilitamiento de derechos* (Informe n.º 6). https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2025/09/LDC-informe-6-Final_.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2025). *La Corte IDH llama a los Estados a fortalecer los sistemas integrales de cuidados* [Comunicado de prensa CP-55/

- 2025]. https://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_55_2025.pdf
- García de Fanelli, A. M., Gogna, M., & Jelin, E. (1990). *El empleo femenino en el sector público nacional* (Documento de trabajo n.º 33). CEDES.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación. (2023). *Proyecto de ley: Sistema integral de cuidados* (Expte. 2227-D-2023). <https://tinyurl.com/43ah8mpt>
- Gutiérrez, R., & Salazar, H. (2015). Reproducción comunitaria de la vida: pensando la transformación social en el presente. *El Apantle. Revista de Estudios Comunitarios*, 1, 17–49.
- Laval, C., & Dardot, P. (2015). *Común: ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Gedisa.
- Malacalza, L. (2023). Violencia contra las mujeres y políticas públicas: de un modelo de gestión securitario y privatista a un modelo integral. *Ideas. Revista de Filosofía Moderna y Contemporánea*, (11), 62–75. <https://revistai-deas.com.ar/ojs/index.php/ideas/article/view/81>
- Mora, D., & Bercovich, F. (2024). *Condiciones de vida en barrios populares: análisis de nueve barrios de seis provincias de la Argentina*. ACIJ & La Poderosa. <https://lapoderosa.acij.org.ar/>
- Observatorio de Seguridad Pública, Departamento de Informaciones Policiales D-2, & Secretaría de Política Criminal y Derechos Humanos. (2023). *Reporte anual de homicidios. Provincia de Santa Fe: año 2022*. <https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/wp-content/uploads/sites/46/2023/01/2022-Homicidios-anual.pdf>
- ONU Mujeres Argentina, & Asociación Civil Lola Mora. (2023). *Cuidados comunitarios en el municipio de Rosario: estudio de caso en los barrios Ludueña y Empalme Graneros (Resumen ejecutivo)*. <https://tinyurl.com/5y7bvuch>
- Página/12. (2024, 15 de abril). *Triple femicidio narco en Florencio Varela: indagarán a “Señor”*. <https://tinyurl.com/4fhzwwcv>

- Pérez Orozco, A. (2014). *Subversión feminista de la economía: aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Traficantes de Sueños. <https://tinyurl.com/pr9newc7>
- Rendueles, C., & Sádaba, I. (2015). Los bienes comunes en un entorno de fragilidad social: el caso del crowdfunding. *Dossieres EsF*, (16), 42–46. <https://tinyurl.com/yfnx5nfc>
- Sanchís, N. (2020). Ampliando la concepción de cuidado: ¿privilegio de pocxs o bien común? En N. Sanchís (Comp.), *El cuidado comunitario en tiempos de pandemia... y más allá*. Asociación Civil Lola Mora & Red de Género y Comercio. <https://tinyurl.com/982ccyyc>
- Sanchís, N. (Comp.). (2022). *Más allá de la familia y del Estado: los cuidados como bien común*. En *Debates feministas para la recuperación en la postpandemia*. Red de Género y Comercio. <https://tinyurl.com/4jxsnywf>
- Vega Solís, C. (2019). Reproducción social y cuidados en la reinención de lo común: aportes conceptuales y analíticos desde los feminismos. *Revista de Estudios Sociales*, 70, 49–63. <https://doi.org/10.7440/res70.2019.05>

Primera infancia

Mapeo de las instituciones de Crianza, Enseñanza y Cuidado en el Municipio de Tres de Febrero

JIMENA BONDARUK

Introducción

La primera infancia es, al mismo tiempo, promesa y urgencia. En ese tramo inicial de la vida se condensan las expectativas de una ciudadanía que reclama derechos y las marcas de un Estado que llega de modo desigual. Pensarla como derecho humano y como responsabilidad social compartida supone reconocer que su garantía interpela a personas adultas, comunidades y, de manera prioritaria, al Estado. Este principio está consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y explicitado para la primera infancia en la Observación General N°7 (2005), que reconoce el derecho a la educación desde el nacimiento. En la misma dirección, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 4.2) proponen que para 2030 todos los niños y las niñas accedan a servicios de crianza, enseñanza y cuidado (CEC) de calidad. Sin embargo, ese horizonte global convive con brechas persistentes y con políticas fragmentadas que dificultan su realización plena en los territorios.

Mirar la primera infancia desde los territorios obliga a cambiar el foco: del enunciado universal al entramado

concreto de instituciones, actores y trayectorias que hacen —o impiden— que ese derecho se vuelva experiencia cotidiana. En los bordes del conurbano bonaerense, donde el Estado está y no está al mismo tiempo, la garantía del derecho se construye en una trama de presencias intermitentes, coordinaciones frágiles y esfuerzos comunitarios sostenidos. Allí, la pregunta ya no es si la infancia es un derecho, eso está normado, sino cómo se hace derecho en la vida de cada niño y niña. Dicho de otro modo, qué arreglos institucionales, qué recursos y qué formas de gobernanza permiten que la letra de la ley se traduzca en prácticas efectivas de cuidado y educación.

La literatura internacional es consistente al señalar que los primeros años resultan decisivos para el desarrollo integral. Investigaciones clásicas y contemporáneas muestran que las inversiones en esta etapa producen altos retornos sociales en aprendizajes, salud, productividad y cohesión comunitaria (Heckman, 2006; CAF, 2016; Repetto et al., 2016; UNICEF, 2016). Informes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 2013) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2021) subrayan, además, que las políticas de CEC no solo impactan en el desarrollo cognitivo y socioemocional, sino que operan como palancas de reducción de desigualdades a lo largo de la vida. El cuidado, en este sentido, es también un terreno de disputa por la igualdad de género: su organización incide directamente en la posibilidad de conciliar vida familiar y laboral y en la redistribución de responsabilidades históricamente feminizadas (Díaz Langou et al., 2019; Esquivel, 2020). Como sostiene Esquivel, el cuidado es un bien público cuya forma de organización define posibilidades concretas de justicia social.

En Argentina, las últimas dos décadas muestran avances normativos significativos. La Ley 26.061 (2005) consagró el paradigma de la protección integral; la Ley 26.206 (2006) dio identidad propia a la Educación Inicial; la Ley

26.233 (2007) promovió y reguló los Centros de Desarrollo Infantil; la Ley 27.045 (2014) hizo obligatoria la sala de 4 años y avanzó hacia la universalización de la sala de 3; y la Ley 27.611 (2020), conocida como “Mil Días”, fortaleció la protección durante la gestación y los primeros años de vida. A ello se suma el Plan Nacional de Primera Infancia (2016), que impulsó la expansión de Espacios de Primera Infancia. Provincias y municipios, por su parte, ampliaron jardines maternos, mejoraron infraestructura y ensayaron dispositivos locales de acompañamiento a las familias.

No obstante, estos avances conviven con un escenario persistente de fragmentación. Ministerios con lógicas propias -Educación, Desarrollo Social, Salud- y tres niveles de gobierno -Nación, Provincia y Municipio- distribuyen competencias sin una coordinación sostenida. Este rasgo federal, lejos de ser un problema en sí mismo, se vuelve una fuente de tensión cuando no existen reglas claras de articulación ni financiamiento estable, erosionando la posibilidad de construir un sistema integral de CEC (Rozengardt, 2020). En la práctica, una misma niña o niño puede transitar por circuitos con estándares, tiempos y lenguajes distintos según quién gestione el servicio. La oferta se configura, así como un mosaico desigual, definido por la dependencia institucional, el origen del financiamiento y los actores involucrados (Cardini et al., 2021; Arza, 2018). En el conurbano bonaerense, esta heterogeneidad reproduce la segregación socioeconómica y profundiza brechas entre infancias: quienes más necesitan servicios integrales y de calidad suelen ser quienes acceden a ellos de manera más tardía, intermitente o precaria.

Subyace, además, una división histórica entre crianza, enseñanza y cuidado que operó como frontera y jerarquía: el cuidado, asociado a la asistencia para “vulnerables”; la enseñanza, al circuito escolar de clases medias y altas; la crianza, como labor privada de las familias y, sobre todo, de las mujeres (Faur, 2009; Santillán, 2014). Esa segmentación invisibiliza la integralidad de la experiencia infantil

y debilita la corresponsabilidad estatal. Autoras como Faur (2017) y Redondo (2020) proponen desplazar la dicotomía y pensar en educare: una política que integre cuidado y educación como un mismo derecho universal y que reconozca el valor profesional del trabajo de cuidado, sin relegarlo a un lugar secundario frente a lo pedagógico.

En este marco, nos propondremos responder preguntas clave: ¿cómo se definen y financian los distintos espacios CEC?, ¿quiénes son sus destinatarios?, ¿qué regulaciones los enmarcan?, ¿cómo impactan en la distribución de oportunidades y en el ejercicio de derechos durante la primera infancia? La pregunta que organiza el conjunto es sencilla y ambiciosa a la vez: ¿qué hace falta para que todas las infancias del municipio accedan a una oferta integral, equitativa y de calidad, más allá del barrio donde nacen? Estas preguntas no son técnicas: son profundamente políticas. Responderlas exige abrir la escala del análisis —de la norma a la calle, del presupuesto a la sala— y mapear la trama local de jardines de infantes y maternales, Espacios de Primera Infancia (EPI's), Unidad de Desarrollo Infantil (UDI's), comedores y dispositivos comunitarios, así como los modos en que se coordinan (o no) entre sí.

En el municipio de Tres de Febrero coexiste un entramado múltiple y heterogéneo de instituciones y prácticas, sostenido por actores con trayectorias desiguales y capacidades dispares. Esa red —estatal, privada y comunitaria— se organiza según lógicas institucionales, normativas y financieras diferentes que, lejos de complementarse, suelen desarticularse. Por eso, describir la oferta únicamente en clave binaria, educación formal versus no formal, resulta insuficiente. Para comprender cómo se ejerce, o se obstaculiza, el derecho en los primeros años es necesario mirar quién gestiona cada espacio, con qué reglas, cómo se financia y dónde se localiza. En otras palabras, pasar del mapa administrativo al mapa vivido por familias, cuidadoras y equipos pedagógicos.

En el plano municipal, la Secretaría de Educación y Cultura gestiona 27 jardines municipales —25 jardines de infantes y 2 centros maternoinfantiles— que constituyen una parte central de la oferta pública local. A ellos se suman 31 jardines provinciales bajo la órbita de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires y 38 jardines de gestión privada, cuyos aranceles diferenciados segmentan el acceso según el ingreso de las familias. Completan este entramado 3 UDI's —Mi Mamita, Mi Refugio y Mi Nueva Esperanza— y 3 EPI's —Mi Caseritos, Estrella de Belén y Mi Casita— gestionados por la Secretaría de Desarrollo Humano, formatos en los que se entrecruzan dimensiones educativas, asistenciales y comunitarias. En los distintos dispositivos conviven jornadas simples y extendidas, equipos con formaciones diversas y grados variables de articulación con salud y desarrollo social. La heterogeneidad, en sí misma, no es el problema; lo es su escasa articulación. Para muchas niñas y niños, la experiencia cotidiana varía drásticamente según el barrio en el que viven, el tipo de institución a la que acceden y la franja horaria disponible.

La trama se vuelve aún más compleja cuando se incorporan los espacios de gestión comunitaria. Los comedores barriales, por ejemplo, exceden largamente la respuesta alimentaria, funcionan como nodos de sociabilidad, cuidado cotidiano y acompañamiento integral a familias. Según registros municipales, operan al menos 24 comedores con algún nivel de subsidio municipal o provincial, aunque coexisten otros que funcionan en garajes o viviendas particulares, lo que vuelve imposible establecer una cifra exacta. En los barrios más vulnerables, organizaciones sociales gestionan EPI's mediante convenios con la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF). Estos dispositivos son sostenidos por referentes territoriales que combinan militancia, trabajo comunitario y estrategias de subsistencia. Muchos no figuran en registros centralizados:

existen, producen cuidado y sostienen trayectorias infantiles, pero permanecen invisibles para la estadística pública. Allí se despliegan saberes situados y redes de confianza que sostienen la vida cotidiana, al mismo tiempo que conviven con restricciones materiales persistentes, infraestructura precaria, escasez de insumos, formación discontinua y alta rotación de equipos, que el Estado debería reconocer y abordar sin criminalizar ni romantizar.

Esta opacidad no constituye solo un problema administrativo. Expresa, de manera más profunda, una gobernanza fragmentada de la primera infancia. Cuando no se sabe cuántos espacios existen, dónde están ni en qué condiciones operan, se vuelve difícil planificar, asignar recursos y coordinar políticas. Se multiplican entonces las superposiciones, dos programas en un mismo barrio, y los vacíos, se duplican esfuerzos, se demoran transferencias de fondos y se desigualan oportunidades. La consecuencia es una cartografía en la que el código postal condiciona las trayectorias: algunas familias acceden a jardines estatales o maternales con estándares relativamente estables, mientras otras dependen de ofertas comunitarias frágiles o de cuidados informales. Esto se traduce en listas de espera, traslados costosos, discontinuidades en la asistencia y, en muchos casos, en la interrupción temprana de las experiencias educativas de los más pequeños.

Por eso, el diagnóstico no puede limitarse a contar instituciones o matrículas. Debe interrogar las lógicas de funcionamiento, las tensiones entre formatos institucionales y los vacíos de articulación entre niveles de gobierno. Allí donde el Estado no llega, o llega de modo intermitente, emergen respuestas comunitarias que sostienen la vida cotidiana pero también nuevas desigualdades. No es lo mismo un jardín maternal con financiamiento público sostenido, proyecto pedagógico definido y supervisión regular, que un comedor que depende de donaciones o voluntariado para abrir sus puertas. Mirar la primera infancia desde el territorio implica, entonces, reconocer las jerarquías que ordenan

silenciosamente la oferta y preguntarse por los criterios de calidad que se desean garantizar: la relación adulto-niño, la formación de los equipos, las propuestas de juego y lenguaje, la accesibilidad, la alimentación adecuada, la articulación con salud y la infraestructura del cuidado.

Desde esta perspectiva, el capítulo se construye a partir de una mirada situada. Metodológicamente, se apoya en entrevistas a funcionarias y funcionarios de los niveles municipal y provincial, y responsables de jardines y espacios de cuidado comunitarios; en el análisis de documentos oficiales y en la elaboración de una cartografía institucional de la oferta de crianza, enseñanza y cuidado en el territorio. El enfoque es exploratorio-descriptivo, con un anclaje interpretativo que permite reconstruir la arquitectura local del sistema y reconocer nudos críticos de la gobernanza (Guber, 2001; Stake, 1998; Strauss & Corbin, 2002). Esta aproximación dialoga con la evidencia producida por equipos especializados —entre ellos, los informes de CIP-PEC sobre políticas de primera infancia (Cardini, Guevara y D'Alessandre, 2021)— para contrastar tendencias generales con las singularidades locales del municipio de Tres de Febrero, ubicado en el primer cordón del conurbano bonaerense.

El aporte es doble. En el plano diagnóstico, ofrece una fotografía densa de la oferta CEC y de sus desigualdades territoriales, atendiendo a la distribución, la provisión, la regulación, el financiamiento y las franjas etarias cubiertas. En el plano propositivo, ensaya líneas de acción orientadas a fortalecer la planificación local, estabilizar el financiamiento, profesionalizar los equipos y construir una gobernanza participativa con criterios comunes de calidad, sin desvalorizar la potencia de lo comunitario.

La lectura que sigue propone un recorrido ameno y riguroso. Avanza de los marcos generales al territorio concreto; de los datos al relato situado; de las tensiones estructurales a las recomendaciones posibles. Mientras las cifras narran una parte de la historia, las voces completan

el sentido. Porque allí donde el Estado llega de manera fragmentada crecen las desigualdades, pero también las respuestas que los barrios inventan para sostener a sus niños y niñas. Reconocer esas respuestas, integrarlas y escalarlas es parte del trabajo pendiente para que la primera infancia deje de ser una promesa y se convierta en un presente efectivo de derechos.

Abordaje metodológico

Hablar de primera infancia en la Argentina es entrar a un territorio en disputa no por falta de palabras, sino porque las palabras que usamos para nombrar a niñas y niños -objeto de tutela, “menor” en riesgo, sujeto de derechos- condensan proyectos de Estado, nociones de ciudadanía y modos concretos de intervenir sobre la vida cotidiana. Ese vocabulario cambió a lo largo de siglo y medio, pero no de manera lineal: convivieron avances normativos, resistencias institucionales, irrupciones sociales y retrocesos que se acumulan en capas y explican por qué, todavía hoy, la garantía del derecho puede depender del código postal, del tipo de gestión y de la estabilidad de un programa. Entender la primera infancia exige, entonces, una mirada histórica e institucional atenta al federalismo argentino y a los debates contemporáneos sobre cuidado y educación.

A fines del siglo XIX, el Estado nacional inscribió a la niñez en un horizonte de integración y disciplinamiento. La Ley 1.420 (del año 1884) instaló la obligatoriedad, laicidad y gratuidad de la escuela primaria y amplió el acceso educativo, pero lo hizo desde una matriz adultocéntrica¹ y homogeneizadora: una escuela pensada para integrar y ordenar a la vez (Carli, 2005). Durante gran parte del siglo XX, esa lógica se profundizó en clave tutelar con la Doctrina de la Situación

¹ El adultocentrismo es una perspectiva desde la que se considera que los adultos son superiores a los niños y que su visión del mundo es la única válida, estableciendo una jerarquía donde la etapa adulta está en la cima y es el modelo a seguir.

Irregular², cristalizada en la Ley Agote 10.903 (1919), los jueces de menores concentraron facultades para institucionalizar a niñas y niños en “riesgo moral o material”. Como precisa García Méndez (1997), la infancia pobre fue judicializada y separada de la infancia “normal”, desplazando la cuestión social hacia el control y la corrección de costumbres más que hacia la garantía de derechos. El primer peronismo (1945–1955) introdujo una sensibilidad distinta: la niñez como parte de un proyecto de justicia social. Se crearon jardines y guarderías y se fortalecieron políticas de salud y beneficios para madres trabajadoras; sin embargo, ese movimiento convivió con el andamiaje tutelar, sin desarmarlo del todo (Carli, 2005). La tensión entre inclusión y tutela siguió operando por décadas.

El quiebre normativo llega con la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), ratificada por Argentina en 1990 e incorporada con jerarquía constitucional en 1994 (art. 75 inc. 22). La CDN reconoce a niñas y niños como sujetos plenos de derechos y obliga a los Estados a priorizar su interés superior (art. 3) y asegurar su desarrollo integral (art. 6). No fue un documento aislado: condensó luchas de organismos internacionales, organizaciones sociales, sindicatos, juristas y academia que venían disputando el tutelarismo (García Méndez, 2006; Beloff, 2006). La Observación General N° 7 (2005) reforzó esa dirección al subrayar la centralidad de la primera infancia y el derecho a la educación desde el nacimiento. Aun así, la transición normativa-institucional fue lenta, recién en 2005 la Ley 26.061 derogó el patronato y consolidó un sistema de protección integral basado en exigibilidad de derechos y corresponsabilidad estatal. En clave de enfoque de derechos, Abramovich (2006) advierte que las políticas públicas dejan de ser promesas morales y pasan a ser obligaciones jurídicas exigibles. Pero la letra de la ley no borra de inmediato las huellas culturales: persisten

² Paradigma legal que trataba a niños en riesgo (pobres, abandonados, delinquentes) como “menores” objetos de protección estatal, no sujetos de derechos, permitiendo al juez intervenir con medidas discrecionales (como internamiento) por pobreza o peligro social, sin debido proceso.

prácticas adultocéntricas que invocan el “interés superior” para justificar decisiones unilaterales, sin escucha real de niñas y niños (Villalta, 2014). Corea y Lewkowicz (2000) lo nombran con crudeza: hay destitución simbólica cuando las instituciones, en lugar de habilitar experiencia y palabra infantil, la regulan y silencian. El paradigma de derechos, entonces, es un proceso en disputa que se juega en normas, presupuestos, lenguajes y prácticas.

En ese escenario, la primera infancia se vuelve estratégica, no solo por lo que “promete” a futuro, sino por lo que define en el presente. La evidencia internacional converge en que las políticas para los 0–5 años producen retornos altos en aprendizaje, salud y cohesión social (Heckman, 2006; OECD, 2013; Repetto, Potenza Dal Masetto & Giani, 2016; UNESCO, 2021). Sin embargo, el problema no es solo cuánto se invierte, sino cómo se organiza la oferta. Faur (2009; 2014) muestra que en Argentina persiste una dicotomía histórica, el cuidado suele aparecer como asistencial y focalizado, mientras la educación se presenta como universal y escolar. Esa división segmenta la oferta y reproduce desigualdades de clase y género; por eso cobra fuerza la idea de *educare*: integrar cuidado y educación como un derecho universal con estándares comunes de calidad, sin jerarquizar lo pedagógico por sobre lo afectivo y material que sostiene el aprendizaje.

La evidencia sectorial reciente refuerza esta lectura. El informe³ de CIPPEC sobre políticas de primera infancia (Cardini, Guevara & D’Alessandre, 2021) describe una gobernanza fragmentada: programas dispersos entre ministerios y niveles de gobierno, criterios heterogéneos de regulación y financiamiento, y brechas marcadas de cobertura, sobre todo en 0–3 años. En esa trama, las organizaciones comunitarias cumplen un rol crucial de proximidad, pero operan con baja previsibilidad de recursos y reconocimiento institucional limitado; sin articulación intersectorial y reglas claras de cofinanciamiento,

³ Políticas de primera infancia en la Argentina: Programas, desafíos y propuestas. Buenos Aires: CIPPEC.

la ampliación de cobertura tiende a consolidar la segmentación existente. Hablar de calidad desde un enfoque de derechos implica considerar, al mismo tiempo, componentes pedagógicos y de cuidado: relación adulto/niño, formación y condiciones de trabajo, continuidad de vínculos, propuestas de juego y lenguaje, articulación con salud, alimentación adecuada y accesibilidad. Los marcos de OECD y UNESCO proponen estándares integrales y flexibles, sensibles al contexto. En Argentina, el marco normativo empuja en esa dirección -Ley 26.206 (Nivel Inicial desde 45 días), Ley 26.233 (CDI), Ley 27.045 (sala de 4 obligatoria y universalización de 3), Ley 27.611 (“Mil Días”)-, pero su materialización depende de coordinación y financiamiento sostenido.

Aquí entra, inevitablemente, la economía política del cuidado. El cuidado es una infraestructura invisible que sostiene la vida, y su distribución desigual produce desventajas para las mujeres y brechas en la infancia. Esquivel (2012; 2020), Arza (2018) y Díaz Langou et al. (2019) muestran que, sin políticas robustas, el cuidado queda atado a la condición laboral y al ingreso: quienes tienen empleo formal acceden a licencias y servicios; quienes no, dependen de redes informales o de ofertas comunitarias inestables. La corresponsabilidad social del cuidado reclama licencias equitativas, servicios accesibles y transferencias que reconozcan el cuidado como bien público. Políticas como la AUH⁴ y la “Ley de los 100 días” amortiguan desigualdades, pero la brecha 0–3 persiste como deuda estructural. En clave de exigibilidad, Abramovich (2006) sugiere mirar más allá del litigio: presupuestos con perspectiva de derechos, sistemas de información abiertos, estándares verificables y participación social. Rozengardt (2014; 2020) y los análisis de CIPPEC coinciden: la federalización de competencias sin coordinación efectiva produce superposiciones y vacíos, barrios con múltiples ofertas similares y “desiertos” de cuidado en otros. El desafío es

4 Asignación Universal por Hijo, suma mensual que se paga por cada hijo menor de 18 años que pertenece a un grupo familiar sin trabajo o que se desempeña en la economía informal.

articular niveles y sectores educación, desarrollo social y salud, reconocer la potencia comunitaria sin romantizar su precariedad, y construir reglas comunes que iguallen oportunidades.

Este marco permite leer a Tres de Febrero como un laboratorio territorial de esas tensiones. Allí conviven jardines maternos, jardines de infantes, EPI, UDI, oferta privada y dispositivos comunitarios, cada uno con marcos normativos, fuentes de financiamiento y sentidos pedagógicos distintos; esa coexistencia, lejos de consolidar un sistema integrado, suele profundizar fragmentaciones y desigualdades (Cardini et al., 2018; Faur, 2009). El mapeo institucional hace visible un patrón conocido, pero raramente explicitado: la oferta estatal y social se concentra en barrios más vulnerables, mientras la oferta privada predomina en sectores residenciales de clases medias y altas, confirmando que el acceso a derechos se organiza territorialmente (Redondo, 2020).

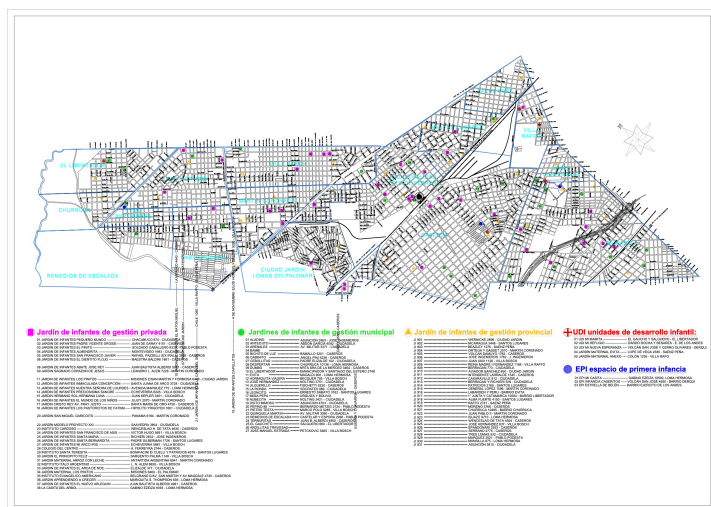
Con aproximadamente 30.000 niñas y niños de 0 a 6 años, según registros del SIM-PI⁵, puede inferirse que, aun con esfuerzos locales y provinciales, persiste una brecha significativa de cobertura y calidad, especialmente en la primera infancia temprana. En términos simples: no alcanza con que existan instituciones; importa cómo se distribuyen, con qué reglas, qué continuidad tienen y qué condiciones garantizan. Porque, cuando el cuidado y la educación se vuelven un mosaico desigual, la desigualdad deja de ser una hipótesis: se vuelve experiencia cotidiana desde los primeros años.

Para aterrizar estas discusiones en un territorio concreto, en el Mapa N°1, se presenta un mapa que geolocaliza la oferta de crianza enseñanza y cuidado en el partido de Tres de Febrero. No es un “anexo” ilustrativo: es una herramienta analítica. Al ubicar en el espacio los jardines municipales y provinciales,

⁵ El SIM-PI es una herramienta para la gestión pública basada en registros administrativos de carácter nominal para el seguimiento y monitoreo de la primera infancia. Fue realizado por el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) con el apoyo de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires y el PNUD Argentina, en el marco del Programa Conjunto ODS de las Naciones Unidas: Primera Infancia y Sistema Integral de Cuidados.

la oferta privada y los dispositivos socio-comunitarios, el mapa permite zonas de concentración y zonas de vacío, superposiciones de programas y corredores de acceso forzados, barrios donde la primera infancia cuenta con instituciones cercanas y otros donde el cuidado se resuelve por distancia, por espera o por redes informales. En otras palabras, este mapeo convierte la discusión sobre derechos en evidencia territorial: muestra cómo la arquitectura institucional produce (o limita) oportunidades desde los primeros años y habilita una pregunta decisiva para la gobernanza local: dónde invertir primero para que el derecho deje de depender del barrio en el que se nace.

Mapa N° 1. Distribución territorial de la oferta de crianza, enseñanza y cuidado



Fuente: elaboración propia.

El municipio de Tres de Febrero se localiza en el primer cordón del conurbano bonaerense y condensa, en un territorio relativamente reducido, una elevada densidad

poblacional y marcadas desigualdades socio-territoriales. Según los resultados definitivos del Censo Nacional 2022, el partido cuenta con 364.176 habitantes en 46 km², lo que lo ubica entre los distritos más densamente poblados del Área Metropolitana de Buenos Aires (INDEC, 2022). Esta concentración demográfica ejerce una presión sostenida sobre la infraestructura social disponible y vuelve especialmente visibles las brechas en el acceso a servicios básicos, entre ellos los destinados a la primera infancia.

El perfil social del municipio es heterogéneo. Conviven barrios consolidados de sectores medios con áreas que presentan condiciones de vulnerabilidad estructural, expresadas en la persistencia de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas y en la presencia de 20 barrios populares registrados en el RENABAP⁶, donde el acceso a servicios urbanos y equipamiento social resulta limitado (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2023). Estas desigualdades territoriales inciden de manera directa en las trayectorias de niñas y niños pequeños, ya que condicionan tanto la cercanía como la calidad de los espacios de crianza, enseñanza y cuidado disponibles en cada zona.

Desde la perspectiva de la primera infancia, Tres de Febrero presenta un volumen significativo de población de 0 a 6 años, lo que refuerza la centralidad del cuidado temprano como política pública estratégica (INDEC, 2022). Tal como señalan UNICEF y CIPPEC, en contextos urbanos densos y socialmente desiguales, la distribución territorial de la oferta de educación inicial y cuidados tiende a reproducir las brechas existentes si no se apoya en criterios explícitos de equidad y planificación estatal (Cardini, Guevara & Steinberg, 2021). En este marco, el municipio se configura como un territorio especialmente fértil para analizar cómo la gobernanza local de la primera infancia puede atenuar o

6 El RENABAP (Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana) es un registro argentino que identifica y releva barrios populares para facilitar su integración socio-urbana.

profundizar desigualdades de origen, y cómo el acceso al cuidado y la educación temprana se vuelve una experiencia diferencial según el barrio en el que se nace.

La oferta de los espacios CEC fue presentada a través de un mapeo⁷ territorial en Tres de Febrero, que permitió visibilizar la distribución geográfica de los mismos. A continuación, se detallan las características de cada espacio, indicando la franja etaria a la que atienden, el proveedor del servicio, las regulaciones que los rigen y su fuente de financiamiento. Se incluye la Tabla N°1 que resume esta información clave para facilitar la comprensión.

Tabla N° 1. Espacios CEC de Tres de Febrero

Institución	Edades	Cantidad	Provisión	Regulación	Financiamiento
Jardín maternal gestión privada	45 días – 2 años	5	Instituciones privadas	Dirección de Educación de Gestión Privada (DIEGEP)	A partir del pago de una cuota de quienes se matriculan. En algunos casos reciben subsidios del Estado.
Jardín maternal gestión pública municipal	45 días – 2 años	2	Institución municipal	DIEGEP	Provincial y municipal
Jardín Maternal gestión pública provincial	45 días – 2 años	1	Institución provincial	DIEGEP	Provincial

⁷ El mapeo es una elaboración propia en el año 2023. Cabe la aclaración ya que la distribución territorial pudo haber sufrido modificaciones.

Jardín de infantes gestión privada	3 – 5 años	38	Instituciones privadas	DIEGEP	A partir del pago de una cuota de quienes se matriculan. En algunos casos reciben subsidios del Estado.
Jardín de infantes gestión pública municipal	3 – 5 años	25	Institución municipal	DIEGEP	Provincial y municipal
Jardín de infantes gestión pública provincial	3 – 5 años	31	Institución provincial	DIEGEP	Provincial
EPI – Min. de Desarrollo Social de la Nación	45 días – 4 años	3	Institución nacional/ ONG con convenio con SENAF	No tienen regulación	Nacional
UDI- Min. Desarrollo Social de PBA	45 días – 14 años	3	Institución provincial	No tienen regulación	Provincial

Fuente: elaboración propia a partir de los datos disponibles en la página web de la Dirección de Información y Estadística de la Dirección Provincial de Planeamiento (DGCyE), año 2023.

En el distrito, coexisten diversas instituciones orientadas al cuidado, la enseñanza y la crianza de la primera infancia: salas maternas, jardines de infantes municipales, provinciales, privados, clandestinos, EPI's, UDI's y comedores. Las salas maternas se agrupan en dos grandes categorías: aquellas que ofrecen cuidado mientras los padres-madres

trabajan y las que, integradas a las instituciones educativas, buscan garantizar el derecho a la educación de adolescentes y jóvenes, promoviendo su permanencia y finalización escolar. Esta modalidad ha ganado relevancia en el municipio, según indica la inspectora distrital.

Los maternales operan en jornadas simples (4 horas) y extendidas en muy pocos casos, con un currículo oficial y personal docente profesional. Este formato abarca desde los 45 días hasta los 3 años. En algunas instituciones, las aulas se organizan por edades, mientras que en otras se opta por grupos multiedad, donde los niños inician su trayectoria compartiendo el mismo espacio.

Los jardines de infantes atienden a niños de 3 a 5 años, siendo los dos últimos años obligatorios. La oferta de educación inicial, tanto en instituciones privadas como públicas (provinciales y municipales), puede ser de jornada simple o extendida. En todos los casos, el currículo sigue los lineamientos de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE).

En cuanto a los EPI's, estos están diseñados para proporcionar atención integral a los niños y niñas, promoviendo el juego, el desarrollo integral, la prevención en salud y la nutrición. En el municipio, tres EPI's están bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Humano, con el objetivo de facilitar la inserción educativa. Estos espacios funcionan en jornada simple, con turnos de mañana y tarde, y brindan desayuno o merienda. Sobre su funcionamiento, la directora de primera infancia afirma:

Nosotros pensamos el espacio de primera infancia como un espacio integral, donde no solamente la mirada está puesta hacia el niño, sino también es un trabajo con la familia. (directora de primera infancia, comunicación personal, 2022).

Existen también EPI gestionados por organizaciones de la sociedad civil, como los EPI que pertenecen al “Movimiento Evita”, que operan en convenio con SENAF. Estos

espacios se conciben como lugares para el cuidado de los hijos de militantes, aunque también incorporan niños/as de los barrios donde se alojan, y promueven la formación y profesionalización del personal, siguiendo una perspectiva de infancia y género. Según Mónica, consejera escolar y administradora de tres de estos espacios comunitarios, el objetivo es convertirlos en jardines comunitarios:

Fue un año en selección de compañeras de formación en donde las mismas vecinas... sean parte del territorio. Así que eso fue un requisito y el requisito de querer a las infancias, el buen trato y la buena relación dentro de la comunidad también (Mónica, comunicación personal, 2022).

Además, las UDI, dependientes del Ministerio de Desarrollo Social Provincial, ofrecen atención integral a niños y adolescentes de 0 a 14 años. El Centro Materno Infantil Evita opera bajo este formato institucional y atiende a las niñeces de 45 días a 3 años. Marcela, su directora, mencionó:

Entonces allí cada uno de los niños y niñas que vienen, que están matriculados, son beneficiarios de este programa. Y entonces a partir de los montos que cada niño o niña percibe a través de la gestión de la Fundación, es la Fundación la que gestiona la compra de alimentos (Marcela, comunicación personal, 2022).

En términos de regulación, las salas maternas y los jardines de infantes están regidos por la Ley de Educación Nacional N° 26.206, la Ley Provincial 13.688 y la normativa específica de la DGCyE. Los jardines privados son supervisados por la Dirección de Educación de Gestión Privada (DIEGEP), que controla el cumplimiento de la política educativa. La Ley Provincial de Educación establece que la inspección supervisa todos los establecimientos escolares y niveles educativos. Los EPI y UDI, por su parte, están regulados por el Ministerio de Desarrollo Social, aunque los EPI

gestionados por organizaciones cuentan con supervisión interna y, en algunos casos, conjunta con SENAF:

La supervisión la hacemos nosotras... y cuando están en el marco del convenio de SENAF, la hacen los técnicos de SENAF (Mónica, comunicación personal, 2022).

La financiación de los espacios CEC en el municipio de Tres de Febrero presenta una estructura fragmentada que dificulta la homogeneización de la oferta y genera disparidades en su implementación. Los fondos provienen de múltiples fuentes: el nivel municipal, provincial y nacional, además de aportes de privados. A nivel municipal, los recursos son administrados por la Secretaría de Educación y la Secretaría de Desarrollo Humano, que financian parte de la infraestructura y cubren el pago de algunos salarios en jardines y centros comunitarios. Sin embargo, su capacidad de inversión depende en gran medida de las transferencias del Fondo Educativo de la Nación, que prioriza proyectos de infraestructura educativa. En el nivel provincial, la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) financia jardines provinciales y otorga subvenciones a instituciones privadas que cumplen con ciertos criterios de calidad. Los fondos de la provincia también están destinados a la mejora de la infraestructura, aunque a menudo se priorizan aquellas instituciones que han demostrado cumplir con estándares regulados por la ley. En el nivel nacional, el Ministerio de Desarrollo Social juega un rol clave en el financiamiento de los EPI y UDI, en gran medida a través de programas específicos como el Plan Nacional de Primera Infancia. Sin embargo, los fondos nacionales suelen ser insuficientes para cubrir todas las necesidades, lo que hace que estos espacios dependan de aportes locales o de las organizaciones de la sociedad civil que los gestionan.

En el EPI comunitario Ronda Caracol atendemos a 35 niños y niñas y dependemos de programas nacionales y provinciales que muchas veces no llegan o no actualizan montos. Hace

dos años un subsidio de SENAF nos permitió arreglos básicos (baños y pisos), pero este año no llegaron los desembolsos semestrales prometidos, lo que compromete la continuidad y la calidad del espacio. (Melody, comunicación personal, 2023).

Esta fragmentación entre niveles de gobierno genera problemas de coordinación, donde las instituciones que dependen de varios niveles administrativos enfrentan obstáculos para acceder a recursos consistentes y asegurar una calidad uniforme en la oferta de los CEC. Para mejorar esta situación, es esencial desarrollar un sistema más articulado que permita la distribución equitativa de los recursos y una mejor coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Más aún, las tensiones estructurales que atraviesan el sistema de crianza, enseñanza y cuidado en Tres de Febrero no pueden comprenderse únicamente como diferencias administrativas o de gestión, sino como parte de un entramado político y social que moldea las oportunidades y los límites de la infancia en el territorio. La coexistencia de diversos formatos ilumina un escenario donde se superponen funciones, se dispersan responsabilidades y se profundizan desigualdades. En primer lugar, la tensión entre cuidado y educación aparece como una frontera persistente. Mientras el cuidado suele quedar asociado a políticas sociales de carácter asistencial y focalizado, la educación se presenta como un derecho universal garantizado por el Estado. Esta división no solo organiza la oferta institucional, sino que también establece jerarquías simbólicas: los espacios educativos gozan de mayor legitimidad social y política, mientras que los dispositivos centrados en el cuidado cargan con el estigma de la asistencia para pobres, relegados a un segundo plano. Otro eje central es la tensión entre lo estatal y lo comunitario. Las organizaciones sociales han demostrado una enorme capacidad para sostener demandas insatisfechas por el Estado, desplegando

creatividad y compromiso en contextos de alta vulnerabilidad. Sin embargo, estas experiencias, valiosas en términos de cercanía territorial y legitimidad social, suelen estar atravesadas por la precariedad material, la falta de recursos estables y el escaso reconocimiento formal (Faur, 2009; Santillán, 2014). Esta dualidad coloca a lo comunitario en un lugar ambivalente: imprescindible para la vida cotidiana, pero invisibilizado en el diseño de políticas públicas.

La fragmentación del financiamiento es otra de las tensiones más evidentes. Los recursos provienen de múltiples niveles de gobierno y también del sector privado, lo que genera desigualdades notorias en la calidad y sostenibilidad de la oferta (Arza, 2018). Mientras algunos espacios reciben subsidios regulares o cuentan con financiamiento sostenido, otros dependen de aportes inestables, donaciones o esfuerzos voluntarios de las propias comunidades. Esta dispersión impacta de manera directa en la equidad y en la posibilidad de garantizar derechos homogéneos para todos los niños y niñas del distrito.

Por último, la cuestión de la regulación desigual atraviesa todo el sistema. Jardines maternos y de infantes disponen de marcos normativos claros y mecanismos de supervisión formalizados, pero muchos EPI's comunitarios y espacios barriales se encuentran en una zona gris, operando con escaso control estatal y reglas difusas (Cardini et al., 2021). Esta situación crea un mosaico institucional donde conviven espacios con altos estándares de regulación junto a otros que funcionan con marcos informales, lo que incrementa la desigualdad de condiciones para las infancias.

La experiencia de Tres de Febrero muestra, así, que la fragmentación del sistema de CEC excede los aspectos técnicos y revela tensiones políticas y sociales más profundas. La superposición de funciones, la diversidad de fuentes de financiamiento y la falta de articulación entre niveles de gobierno refuerzan desigualdades históricas que atraviesan a la niñez. Frente a este escenario, resulta imperioso avanzar hacia un sistema integrado de crianza, enseñanza y cuidado

que logre articular lo comunitario, lo estatal y lo educativo bajo un mismo horizonte de derechos. Este desafío supone reconocer la pluralidad de actores, fortalecer un financiamiento más sólido y equitativo, consolidar marcos regulatorios inclusivos y crear dispositivos de gobernanza participativa que reconozcan y valoren el trabajo de las comunidades. Solo en ese camino será posible transformar la infancia de deuda histórica a derecho efectivo, construyendo un presente donde lo común se organice desde la justicia educativa.

Reflexiones finales

El caso de Tres de Febrero ofrece una ventana para observar cómo las desigualdades sociales y territoriales se traducen en la oferta de crianza, enseñanza y cuidado CEC y, en consecuencia, en las trayectorias vitales de niñas y niños desde los primeros años. Lejos de constituir una excepción, el municipio resulta expresivo de tensiones estructurales del federalismo educativo y social argentino: una gobernanza fragmentada, formatos institucionales heterogéneos, regulaciones asimétricas, financiamiento inestable y déficits persistentes de información. El análisis situado confirma y, a la vez, complejiza los aportes del marco teórico: cuando cuidado y educación se organizan en circuitos separados, se jerarquizan instituciones y se segmenta el derecho; cuando la comunidad sustituye al Estado sin reconocimiento ni recursos, se reeditan formas de destitución simbólica de la infancia; y cuando la exigibilidad jurídica no se traduce en diseños institucionales concretos estándares, presupuestos, sistemas de información, los derechos corren el riesgo de quedar en el plano declarativo

La geografía del acceso no es neutra. En Tres de Febrero, la concentración de jardines privados en barrios de mayores ingresos convive con una oferta estatal insuficiente

en sectores populares y con dispositivos comunitarios que operan más como estrategias de contención que como garantías plenas de derecho. Esa cartografía desigual se expresa en tiempos de espera prolongados, traslados costosos, rotación de dispositivos y trayectorias interrumpidas. En términos de calidad, emergen brechas en infraestructura, estabilidad y formación de los equipos, disponibilidad de materiales y articulación pedagógica con los lineamientos provinciales. Tal como advierte la literatura especializada, la histórica asociación del cuidado a la asistencia focalizada y de la educación al derecho universal continúa produciendo jerarquías que se inscriben en los cuerpos y las biografías desde la cuna.

El hallazgo más persistente es, una vez más, la deuda con la franja de 0 a 3 años. Allí donde la cobertura pública se retrae, el acceso queda mediado por el ingreso del hogar o por la capacidad comunitaria de organizar cuidados con recursos inestables. Esta brecha temprana no solo condiciona aprendizajes ulteriores, sino que profundiza desigualdades de género, al recargar el trabajo de cuidado en las mujeres y de clase, consolidando trayectorias diferenciadas antes incluso del ingreso al sistema educativo obligatorio.

En el plano institucional, el andamiaje normativo opera con densidades desiguales. Mientras los jardines de infantes, estatales y privados, cuentan con marcos regulatorios y supervisión definidos, buena parte de los EPI's, UDI's y los dispositivos comunitarios se mueven en zonas grises de regulación e inspección. Las exigencias edilicias y administrativas, pensadas para edificios escolares, resultan muchas veces inviables para casas, salones o centros barriales, empujando a la informalidad a quienes hoy sostienen la oferta en los territorios. El resultado es un piso de derechos desigual, donde la experiencia infantil depende más del tipo de dispositivo al que se accede que de estándares comunes efectivamente garantizados.

Frente a este escenario, el desafío no es homogeneizar ni expulsar, sino *integrar para igualar*. Avanzar hacia estándares

piso y progresivos de calidad -seguridad, alimentación adecuada, juego y lenguaje, formación de los equipos y articulación con salud-, requiere ventanas de adecuación, asistencia técnica y financiamiento estable que eleven la vara sin desarticular la trama comunitaria. La evidencia muestra que la superposición de competencias entre Nación, Provincia y Municipio, sin mesas de coordinación estables ni sistemas de información compartidos, deriva en solapamientos, vacíos de cobertura y demoras financieras que profundizan la segmentación. Allí donde el Estado llega de manera intermitente, la comunidad sostiene; pero lo hace con alta rotación, precariedad y reconocimiento limitado.

Este capítulo aporta una cartografía situada de la oferta CEC en Tres de Febrero y propone categorías analíticas: distribución, provisión, regulación, financiamiento y franja etaria, útiles para orientar decisiones públicas. Desde esta base, se delinean líneas estratégicas que apuntan a fortalecer una gobernanza integrada de la primera infancia, la construcción de mapas públicos y actualizados de la oferta, que incluyan tanto dispositivos formales como comunitarios; el reconocimiento institucional de comedores y organizaciones barriales como actores de cuidado y nutrición; la asignación de presupuestos específicos y estables para primera infancia, con mecanismos de control social; la expansión planificada de centros CEC en zonas de baja cobertura; la formación y certificación de trabajadores comunitarios; y la creación de instancias locales de coordinación consejos, mesas intersectoriales, unidades de supervisión, capaces de articular estándares comunes sin desconocer las singularidades territoriales.

La promesa del paradigma de protección integral solo se vuelve experiencia cuando existen reglas claras, financiamiento sostenido y una gobernanza participativa que articule lo educativo, lo social y lo comunitario. De lo contrario, corremos el riesgo de reponer viejas formas de destitución bajo lenguajes renovados. Reconocer el cuidado

como trabajo especializado y como derecho, y la educación temprana como práctica inseparable de ese cuidado, es una condición política y ética para revertir desigualdades desde el origen.

La experiencia de Tres de Febrero funciona, así, como advertencia y como oportunidad. Advertencia sobre los costos de la fragmentación; oportunidad para construir un modelo de primera infancia basado en integración, proximidad y calidad. Allí donde hoy el derecho titubea, debe empezar a sostener. Esa es la vara para medir, de ahora en más, toda política de primera infancia en el territorio: más cerca, más temprano y con mejores condiciones. Solo así la infancia dejará de esperar y podrá vivirse, efectivamente, como derecho.

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, (88), 35–50.
- Alarcón Lora, A., Múnera Cavadías, L., & Montes Miranda, A. J. (2017). La teoría fundamentada en el marco de la investigación educativa. *Saber, Ciencia y Libertad*, 12(1), 209–220.
- Arza, C. (2018). Políticas de cuidado en la Argentina contemporánea: avances y desafíos. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (11), 55–72.
- Arza, V. (2018). *Economía del cuidado y políticas públicas en la Argentina: Debates y desafíos*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). (2013). *El derecho a la educación inicial: Informe sobre vacantes en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: ACIJ.
- Beloff, M. (2006). La protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en la Argentina. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 7(2), 13–32.

- Cardini, A., Bergamaschi, A., D'Alessandre, V., & Jacinto, C. (2018). *Educación y cuidado en la primera infancia en Argentina: Tensiones y desafíos*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Cardini, A., Guevara, J., & D'Alessandre, V. (2021). *Políticas de primera infancia en la Argentina: Programas, desafíos y propuestas*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Cardini, A., Guevara, J., & Steinberg, C. (2021). *Mapa de la educación inicial en Argentina: Puntos de partida de una agenda de equidad para la primera infancia*. Buenos Aires: UNICEF & CIPPEC.
- Carli, S. (2005). *Niñez, pedagogía y política: Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la Argentina (1880–1955)*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Comité de los Derechos del Niño. (2005). *Observación General N° 7: Realización de los derechos del niño en la primera infancia*. Ginebra: Naciones Unidas.
- Corea, C., & Lewkowicz, I. (2000). *¿Se acabó la infancia? Ensayos sobre la destitución de la niñez*. Buenos Aires: Lumen.
- Díaz Langou, G., Florito, J., Karczmarczyk, M., & Badariotti, D. (2019). *La organización social del cuidado en Argentina: Necesidades y respuestas*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Esquivel, V. (2012). En E. Faur & E. Jelin (Comps.), *Cuidado, persona y género: Debates contemporáneos* (pp. 21–52). Buenos Aires: Paidós.
- Esquivel, V. (2020). *Economía del cuidado y políticas para la igualdad*. Buenos Aires: ONU Mujeres.
- Faur, E. (2009). *El cuidado infantil en el siglo XXI: Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Faur, E. (2014). El cuidado infantil en la Argentina: políticas, instituciones y desigualdades sociales. En J. Pautassi & C. Zibecchi (Comps.), *Cuidado, derechos y políticas en la Argentina* (pp. 85–122). Buenos Aires: Biblos.
- García Méndez, E. (1997). *Infancia: De los derechos y de la justicia*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- García Méndez, E. (2006). Protección integral y políticas de infancia en América Latina. En E. García Méndez & M.

- Beloff (Comps.), *Infancia, ley y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Guber, R. (2001). *La etnografía: Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Norma.
- Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900–1902.
- James, A., & Prout, A. (1997). *Constructing and reconstructing childhood: Contemporary issues in the sociological study of childhood*. London: Falmer Press.
- Ley 26.206. *Ley de Educación Nacional*. (2006). Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 26.233. *Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil*. (2007). Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 27.045. *Obligatoriedad de la sala de 4 años y universalización de la sala de 3*. (2014). Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 27.611. *Atención y Cuidado Integral de la Salud durante el Embarazo y la Primera Infancia (Mil Días)*. (2020). Boletín Oficial de la República Argentina.
- Martínez Carazo, P. C. (2006). El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, (20), 165–193.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2016). *Plan Nacional de Primera Infancia*. Buenos Aires: MDS–SENAF.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2023). *Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP)*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). (2013). *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD Publishing.
- Repetto, F., Potenza Dal Masetto, F., & Giani, J. (2016). *Políticas de primera infancia en América Latina: Avances y desafíos*. Washington, DC: CAF.

- Rozengardt, R. (2014). *La infancia como cuestión social: Políticas públicas y prácticas institucionales*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Rozengardt, R. (2020). *Políticas sociales y primera infancia: Tensiones y desafíos en Argentina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Santillán, L. (2014). *Maternidades y cuidados: Prácticas y sentidos en sectores populares*. Buenos Aires: Biblos.
- Seidman, I. (2018). *Interviewing as qualitative research: A guide for researchers in education and the social sciences* (5th ed.). New York: Teachers College Press.
- Stake, R. E. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.
- Strauss, A., & Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa: Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- UNESCO. (2010). *Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia*. Moscú: UNESCO.
- UNESCO. (2021). *Right from the start: Build inclusive and resilient early childhood care and education systems*. París: UNESCO.
- UNICEF. (2016). *Estado de la niñez en la Argentina*. Buenos Aires: UNICEF.
- UNICEF. (2020). *La primera infancia en la Argentina: Situación y desafíos*. Buenos Aires: UNICEF.
- Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Nueva York: ONU.
- Villalta, C. (2014). *Infancias en disputa: Políticas, justicia y derechos*. Buenos Aires: Paidós.

Fuentes primarias

- Consejera escolar y directora de jardín comunitario (comunicación personal, 2022). Entrevista realizada por Mag. Jimena Bondaruk en Tres de Febrero, Argentina.

- Consejera escolar (comunicación personal, 2022). Entrevista realizada por Mag. Jimena Bondaruk en Tres de Febrero, Argentina.
- Directora de Primera Infancia Secretaría de Desarrollo Humano (comunicación personal, 2022). Entrevista realizada por Mag. Jimena Bondaruk en Tres de Febrero, Argentina.
- Directora de Primera Infancia Secretaría de Educación y Cultura (comunicación personal, 2022). Entrevista realizada por Mag. Jimena Bondaruk en Tres de Febrero, Argentina.
- Directora de EPI “Ronda Caracol” (comunicación personal, 2023). Entrevista realizada por Mag. Jimena Bondaruk en Tres de Febrero, Argentina.
- Funcionaria de la Jefatura Distrital de Educación Provincia de Buenos Aires (comunicación personal, 2022). Entrevista realizada por la autora en Tres de Febrero, Argentina.
- Funcionaria de la Jefatura Regional de Educación Provincia de Buenos Aires (comunicación personal, 2022). Entrevista realizada por Mag. Jimena Bondaruk en Tres de Febrero, Argentina.
- Secretario de Desarrollo Humano Municipio de Tres de Febrero (comunicación personal, 2022). Entrevista realizada por Mag. Jimena Bondaruk en Tres de Febrero, Argentina.
- Secretario de Educación y Cultura Municipio de Tres de Febrero (comunicación personal, 2022). Entrevista realizada por Mag. Jimena Bondaruk en Tres de Febrero, Argentina.

Mapa de Infancias Respetadas

Herramientas para fortalecer el sistema de protección y promoción de derechos en Avellaneda

FLORENCIA CESSARIO, MARTINA GARCIA, CECILIA COPPOLECCHIA,
AGUSTINA ABALLEYRA Y MARIA SOL FOGLIARINI

Introducción

El reconocimiento de niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos ha ido cobrando centralidad en Argentina a partir de transformaciones normativas, políticas y sociales que redefinieron el lugar de las infancias en el espacio público. La incorporación de la Convención sobre los Derechos del Niño a la Constitución Nacional en 1994, junto con la sanción de la Ley Nacional N° 26.061 y la Ley Provincial N° 13.298 en la Provincia de Buenos Aires, consolidó un marco legal orientado a la promoción y protección integral de derechos, que reconoce la participación, la autonomía progresiva y el interés superior del niño como principios rectores. No obstante, la implementación efectiva de este paradigma enfrenta obstáculos persistentes, vinculados a desigualdades estructurales, fragmentación institucional y la persistencia de prácticas adultocéntricas en los ámbitos comunitarios e institucionales.

Este capítulo se centra en el análisis del Mapa de Infancias Respetadas, una herramienta impulsada por la Comisión de Infancias del Instituto de Estudios y Administración Local para Avellaneda (IDEAL), que busca identificar, visibilizar y fortalecer espacios comunitarios e institucionales que trabajan con niñas, niños y adolescentes desde una perspectiva de derechos. El Mapa se construye como un dispositivo territorial que articula diagnóstico, acción y reflexión, permitiendo problematizar los vínculos, los tratos institucionales y los mecanismos de participación infantil en el ámbito local.

El capítulo parte del supuesto de que las organizaciones comunitarias que desarrollan sus prácticas desde un enfoque de derechos generan condiciones más favorables para el ejercicio de la participación de niñas, niños y adolescentes, aun cuando dichas prácticas no siempre se encuentren sistematizadas ni institucionalizadas. En este sentido, se sostiene que herramientas territoriales como el Mapa de Infancias Respetadas no solo permiten visibilizar experiencias existentes, sino también identificar límites, vacancias y oportunidades para fortalecer el sistema local de promoción y protección de derechos.

La indagación se inscribe en un abordaje cualitativo, que combina el análisis de marcos teóricos y normativos, documentación institucional, relevamientos territoriales y entrevistas semiestructuradas a referentes de organizaciones sociales. A partir de este enfoque, se reconstruyen cuatro dimensiones analíticas: los fundamentos teóricos y normativos del enfoque de derechos de la infancia; el contexto territorial del municipio de Avellaneda; el proceso de construcción del Mapa de Infancias Respetadas; y el estudio de caso de la Fundación Isla Maciel.

IDEAL Avellaneda, asociación civil fundada en 2021, constituye el marco institucional desde el cual se desarrolló esta experiencia. Integrado por un equipo interdisciplinario de profesionales de trabajo social, psicología, sociología, abogacía, antropología y ciencias políticas, IDEAL tiene

como objetivo fomentar la participación y la articulación entre actores sociales para el diseño de políticas públicas, iniciativas comunitarias y estrategias de intervención territorial. En este marco, se desarrollaron instancias de formación y reflexión orientadas a quienes trabajan con infancias y adolescencias en clubes y asociaciones civiles, como los talleres “Infancias Respetadas” e “Infancias y adolescencias travestis trans: derecho a la identidad y abordaje en las primeras líneas de contención institucional”, que funcionaron como espacios de intercambio y problematización del rol adulto, el juego y la participación infantil.

A partir de estas experiencias se llevó adelante un relevamiento de instituciones del municipio, generando un proceso de diálogo y colaboración con organizaciones locales que dio lugar a la construcción del Mapa de Infancias Respetadas. Este dispositivo se propone como una herramienta para fortalecer prácticas institucionales respetuosas de los derechos de niñas, niños y adolescentes, articulando teoría, normativa y experiencia empírica. En conjunto, el capítulo busca contribuir al debate sobre metodologías participativas en clave de derechos, poniendo en valor el rol de las experiencias territoriales en la construcción de políticas públicas más justas e inclusivas.

Estudios sociales de la infancia y participación infantil

En las últimas décadas, los estudios sociales de la infancia han experimentado crecimiento sostenido, acompañado por transformaciones normativas, políticas y sociales que permiten visibilizar a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho y no únicamente como destinatarios de cuidado o tutela (James & Prout, 1997). Este apartado propone un recorrido por determinados debates teóricos y marcos normativos que, si bien no pretende ser exhaustivo, permite construir un marco de referencia para nuestro trabajo.

Los Estudios Sociales de la Infancia han experimentado, en las últimas décadas, un crecimiento significativo. Especialmente luego de la promulgación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en 1989, este campo de estudios adquiere mayor visibilidad y desarrollo (Voltarelli y Nascimento, 2019). La Convención marcó un cambio significativo en la manera de abordar las infancias y en la aparición de nuevas formas de subjetividad infantil. Trajo consigo el reconocimiento de los niños y las niñas como sujetos ciudadanos dentro de contextos democráticos, considerándolos actores sociales con capacidad de participación. Esto dio lugar a transformaciones en los vínculos entre adultos y los niños y niñas, así como en las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y la infancia (Espinosa Gómez, 2013)

López (2022) analiza las formas en que se ha configurado el estudio de la infancia en el sur global. En este sentido, retoma los aportes de Herra et al. (2013), quien identifica ciertas tendencias históricas. Así, señala como predominante el interés por estudiar las instituciones a las que se les asigna el cuidado de niños y niñas, los mecanismos correctivos de normalización, las instituciones escolares y el estudio de la infancia como experiencia. De esta manera, la racionalidad, la familia y la escuela, son los temas que rodean a la infancia de forma preponderante. Bajo esta perspectiva, Espinosa Gómez (2013) señala que, reflexionar sobre la infancia y su subjetividad implica preguntarse por las condiciones actuales de las instituciones tradicionales que la acompañan (escuela y la familia), su modo de funcionamiento y las relaciones que establecen con otras instituciones o dispositivos, especialmente aquellos vinculados a los medios de comunicación, las tecnologías, el mercado y el consumo. Es a raíz de esto que, entender la subjetividad infantil supone reconocer un campo atravesado por tensiones, donde discursos, prácticas, instituciones, saberes y disciplinas disputan la legitimidad para definir tanto la realidad social como los procesos de constitución subjetiva en un contexto histórico y social determinado. La autora,

considera a la infancia como una categoría social que define a un sujeto niño-niña como agente social, dinámico y cambiante, dentro de una sociedad que también se reconfigura a lo largo del tiempo y adopta nuevas formas y condiciones sociales. Esta sociedad, a su vez, influye en las formas de ser niños y niñas, en sus vínculos, en la manera en que elaboran sus experiencias y en cómo se redefine la noción misma de infancia. Por consiguiente, interrogarse por la infancia y su subjetividad conlleva preguntarse las condiciones actuales de las instituciones tradicionales de la infancia (escuela-familia), por su funcionamiento y la relación que establecen con otras instituciones o dispositivos, especialmente los relacionados con los discursos de los medios masivos, las tecnologías, las lógicas del mercado y el consumo.

En América Latina, el multiculturalismo aporta una complejidad específica al estudio de la infancia (Szulc y Cohn, 2012; Unda Lara, 2009), el cual debe tener en cuenta el entrecruzamiento de diversas variables. Como sostiene López (2022), “si la infancia es abordada como una construcción social, económica, histórica, territorial y políticamente constituida, es imprescindible que dentro de las investigaciones se focalice acerca de las relaciones y contextos propios de cada espacio” (p. 198). De allí que iniciativas como el Mapa de Infancias Respetadas cobren relevancia: no se limitan a garantizar un derecho en abstracto, sino que buscan identificar lugares concretos donde la participación pueda desplegarse, visibilizando tanto oportunidades como desigualdades.

Asimismo, esta perspectiva señala que los niños y niñas son agentes que operan y producen sus entornos, contextos y culturas. Estas complejidades y la necesidad de crear categorías teóricas para el estudio de la infancia como objeto de estudio específico, dibujan los desafíos y oportunidades de un campo que comenzó a desarrollarse hace no más de dos décadas.

Históricamente, entonces, es posible considerar que la CDN marca un hito en la visibilidad de los estudios sociales

de la infancia y de los niños y niñas en la sociedad. La participación infantil se configura como un eje central en el debate, en la producción académica y en las iniciativas de ámbitos gubernamentales y organizaciones comunitarias.

Algunas de las discusiones centrales en este eje giran en torno al desafío del rol adulto y a la histórica asimetría adultocentrista configurada por el paradigma tutelar que incide, entre varias cuestiones, en aspectos éticos (de Oliveirai, 2017); en procesos de deslegitimación de los intereses, las propuestas, opiniones y voces de niños y niñas. Por otro lado, la interacción intergeneracional también plantea oportunidades para los procesos de aprendizaje y las modalidades de interacción, lo cual requiere prestar atención a esquemas colaborativos y negociaciones definidas de forma conjunta y no unilateralmente (de Oliveirai, 2017). De esta manera, pensar la participación infantil requiere pensar propuestas concretas, metodologías de acción y herramientas que puedan favorecer no solo la integración de niños y niñas a actividades, sino el ejercicio de derechos y el despliegue de horizontes y posibilidades para las y los sujetos (Gallego-Henao, 2015).

La indivisibilidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes implica que no pueden analizarse de manera fragmentada: salud, educación, identidad, juego, recreación y participación son dimensiones interdependientes. Por lo que esta mirada exige también un abordaje interdisciplinario, su garantía requiere la articulación de saberes y prácticas entre trabajo social, psicología, derecho, pedagogía, antropología y otras disciplinas, en diálogo con los actores comunitarios y con las propias voces de los niños, niñas y adolescentes. La incorporación de modelos como la “escalera de la participación” (Hart, 1992) o los “caminos hacia la participación” (Shier, 2001) permite evaluar hasta qué punto las instituciones logran trascender la participación decorativa para dar lugar a experiencias auténticas de agencia infantil.

En relación a los aportes de Hart (1992), el autor utiliza la imagen de una escalera para distinguir distintos niveles de involucramiento infantil, que van desde formas no participativas hasta experiencias de participación plena. Los tres primeros escalones corresponden a iniciativas que no promueven una participación efectiva. El nivel más bajo refiere a situaciones de manipulación, en las que niños y niñas participan sin comprender el sentido de las acciones ni los temas involucrados. Le sigue el escalón en el que la infancia cumple un rol meramente decorativo, siendo utilizada para reforzar causas definidas por adultos sin atribuirle capacidad de incidencia. El tercer escalón, el simbolismo, contempla instancias en las que niños y niñas pueden expresarse, pero sin que sus opiniones tengan un impacto real en la toma de decisiones, quedando la participación reducida a un valor instrumental. Los cinco escalones superiores representan niveles crecientes de participación y suponen considerar la edad, la autonomía progresiva, el desarrollo integral y la construcción de hábitos participativos. El cuarto escalón corresponde a propuestas orientadas pero informadas, en las que niños y niñas participan de actividades diseñadas por adultos, con conocimiento claro de sus objetivos y del rol que se espera de ellos, pudiendo decidir su participación. El quinto escalón, consultados e informados, describe proyectos adultos que incorporan la opinión infantil de manera significativa en los procesos de decisión. En el sexto escalón, aunque los proyectos son iniciados por personas adultas, la toma de decisiones es compartida con niños, niñas y adolescentes, quienes tienen un rol relevante en el desarrollo, la implementación y la evaluación. El séptimo escalón refiere a iniciativas iniciadas y dirigidas por niños, niñas y adolescentes, quienes cuentan con las capacidades y condiciones para diseñar y llevar adelante proyectos propios, con el juego y el trabajo cooperativo como dimensiones centrales. Finalmente, el nivel más alto corresponde a proyectos iniciados y liderados por infancias

y adolescencias, en los que el proceso de toma de decisiones se desarrolla de manera compartida con personas adultas.

Por su parte, Shier (2001) en *Caminos hacia la participación* propone cinco niveles de participación y tres fases de compromiso institucional: aperturas (cuando los adultos muestran disposición), oportunidades (cuando las condiciones lo permiten), y obligaciones (cuando se incorpora formalmente en políticas o protocolos). Este modelo permite evaluar no solo los actos de participación sino su sostenibilidad y grado de institucionalización.

Estas iniciativas resultan valiosas en tanto permiten problematizar la participación infantil “decorativa” (Hart, 1992) y reflexionar sobre los procesos de toma de decisión y transformación. Para que la participación infantil sea considerada democrática, de Oliveirai (2017) señala, entre otras cosas, que los niños y niñas debería poder comprender a qué son convocados; conocer los objetivos del proyecto, las fases, funciones, instancias y ámbitos del mismo; asimismo, sería necesaria la existencia de espacios de discusión sobre las reglas y estructuras en la toma de decisiones, así como considerar características etarias, culturales e identitarias de cada niño o niña participante.

En este marco, resulta interesante pensar la interacción entre el marco normativo y la puesta en práctica de derechos, en tanto existe cierta distancia entre la legislación y la vida cotidiana, marcada principalmente por la insuficiencia de mecanismos institucionales, desequilibrios territoriales, discriminación, y la falta de institucionalización de prácticas participativas.

Marco normativo

La CDN es el Tratado de Derechos Humanos más ampliamente ratificado en la historia mundial, siendo 196 países

parte de la misma¹. Allí se establecen los derechos inalienables de las infancias, pero también las obligaciones de los Estados, los poderes públicos, los padres, las madres y la sociedad en su conjunto para garantizar el respeto de esos derechos. Nuestro país la ratificó en 1990 e incorporó a la Constitución Nacional en la reforma de 1994, aceptando sus términos dentro del artículo 75 inciso 22 de la Carta Magna junto a otros tratados de derechos humanos.

La Argentina sancionó dos normas fundamentales para dar un anclaje local a los lineamientos de protección integral vertidos en la Convención. Por un lado, la Ley Nacional 26.061 sobre “Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes”, sancionada en 2005, propuso un cambio de paradigma en relación a las infancias y adolescencias, ya que permitió ampliar el concepto de ciudadanía y extenderlo a todas las personas menores de 18 años. Así, la estructura conceptual que daba sustento al paradigma clásico tutelar se comenzó a problematizar.

Bajo la idea de “proteger a los incapaces”, a quienes se consideraba que no podían decidir por sí mismos, la protección estatal funcionó históricamente como una herramienta de control, basada en intervenciones selectivas y punitivas, sostenidas tanto en discursos caritativos -como la “protección de los pobres y huérfanos” o la figura de los “salvadores del niño”- como en discursos de alarma social vinculados a la prevención de la delincuencia adulta. En el proceso histórico argentino, el trato estatal hacia la infancia osciló entre la noción de “infancia peligrosa”, que concebía a niños y niñas -especialmente de sectores populares- como una amenaza al orden social, y la de “infancia en peligro”, que, si bien introdujo un enfoque aparentemente más protector, continuó inscribiéndose en un paradigma tutelar

¹ UNICEF. (s.f.). *Convención sobre los derechos del niño: Preguntas frecuentes*. UNICEF. Recuperado el 28 de noviembre de 2025, de <https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/preguntas-frecuentes>

que concebía a la infancia como objeto de intervención y no como sujeto de derechos (Carli, 2002; García Méndez, 2006).

Ambos enfoques constituyen paradigmas previos al de la protección integral de derechos, y habilitaron prácticas de control, tutela y disciplinamiento sobre la infancia. A partir de la sanción de la Ley Nacional N.º 26.061, se consolida en Argentina el paradigma de promoción y protección integral de derechos, que reconoce a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos y define obligaciones específicas para el Estado, la comunidad y las familias. En consonancia con este enfoque, la provincia de Buenos Aires sancionó ese mismo año la Ley N.º 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes.

Los derechos fundamentales que establece la legislación son: derecho a la vida, a su disfrute, protección y a la obtención de una buena calidad de vida; derecho a la dignidad y a la integridad personal; derecho al deporte y juego recreativo; derecho de libre asociación; derecho de asociarse libremente con otras personas, con fines sociales, culturales, deportivos, recreativos, religiosos, políticos, laborales o de cualquier otra índole, siempre que sean de carácter lícito y de conformidad a la legislación vigente; derecho a opinar y a ser oído; derecho a ser respetados en su dignidad, reputación y propia imagen; derecho a la libertad. Este derecho comprende: a) Tener sus propias ideas, creencias o culto religioso; b) Expresar su opinión en los ámbitos de su vida cotidiana, especialmente en la familia, la comunidad y la escuela; y c) Expresar su opinión como usuarios de todos los servicios públicos y, con las limitaciones de la ley, en todos los procesos judiciales y administrativos que puedan afectar sus derechos; derecho a la identidad. Derecho a un nombre, a una nacionalidad, a su lengua de origen, al conocimiento de quiénes son sus padres, a la preservación de sus relaciones familiares de conformidad con la ley, a la cultura de su lugar de origen y a preservar su identidad

e idiosincrasia; derecho a la salud; derecho a la educación pública y gratuita, al acceso y permanencia en un establecimiento educativo cercano a su residencia; derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como a la preservación y disfrute del paisaje.

El cambio de paradigma que insta la legislación establece la importancia del interés superior, lo cual implica que toda infancia tiene derecho a que su interés sea la consideración primordial en cualquier circunstancia, lo que quiere decir que todas las decisiones que se tomen en relación a las infancias deben orientarse en base a su bienestar, a la máxima satisfacción, integral y simultánea de sus derechos y garantías. Tal como lo establece la *Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*, en su artículo 3, el interés superior comprende:

- a) Su condición de sujeto de derecho;
- b) El derecho de las niñas, niños y adolescentes a ser oídos y a que su opinión sea tenida en cuenta;
- c) El respeto al pleno desarrollo personal de sus derechos en su medio familiar, social y cultural;
- d) Su edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento y demás condiciones personales;
- e) El equilibrio entre los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes y las exigencias del bien común;
- f) Su centro de vida.

(Congreso de la Nación Argentina, 2005, art. 3)

Otro punto importante de la legislación es pensar la participación y la autonomía progresiva como derechos transversales. La autonomía progresiva implica que las infancias deben tomar decisiones y ejercer sus derechos de acuerdo a su grado de madurez. Para esto, es fundamental tener en cuenta sus puntos de vista, considerando al sujeto siempre en relación a su entorno y, a la vez, en relación a la capacidad para ejercer sus derechos por sí mismo. La participación, asimismo, es un derecho transversal al conjunto de derechos y hace referencia a los dispositivos, mecanismos,

acciones y decisiones que inciden en los asuntos que les atañen, ya sea de forma directa o indirecta.

En síntesis, los debates teóricos sobre los Estudios Sociales de la Infancia y los modelos de participación infantil, junto con el marco normativo vigente, permiten construir un marco de referencia para reflexionar sobre la participación de niñas, niños y adolescentes en espacios concretos. Estos enfoques señalan la importancia de considerar a niños y niñas como sujetos de derechos y actores sociales con agencia específica para expresar intereses e influir en su entorno. Asimismo, evidencian la tensión entre las disposiciones legales y su puesta en práctica en contextos concretos, marcada por desigualdades territoriales, recursos limitados y dinámicas adultocéntricas.

Contexto local: Avellaneda, Provincia de Buenos Aires

Según estimaciones de UNICEF con base en datos del INDEC, en el segundo semestre de 2024 el 52,7 % de los niños, niñas y adolescentes en Argentina vivía en hogares con ingresos insuficientes para cubrir las necesidades básicas, lo que equivale a aproximadamente 6,4 millones de personas menores de 18 años en situación de pobreza monetaria.

En el Conurbano bonaerense, la situación resulta más crítica. De acuerdo con los informes del Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA-UCA), durante 2024 entre el 63 % y el 69 % de niños, niñas y adolescentes se encontraba bajo la línea de pobreza por ingresos, mientras que al considerar un enfoque multidimensional de derechos -que incorpora privaciones en alimentación, hábitat, educación, salud y protección social- la incidencia de la pobreza infantil alcanza valores superiores al 70 %, llegando en algunas

mediciones a niveles cercanos al 80 % en los hogares del Conurbano.

Estas cifras evidencian profundas desigualdades territoriales y estructurales, con una incidencia significativamente mayor de la pobreza infantil en las áreas urbanas del Conurbano bonaerense en comparación con el promedio nacional. Este contexto resulta clave para el análisis de políticas públicas y experiencias locales en municipios como Avellaneda, aun cuando no se disponga de datos desagregados específicos sobre pobreza infantil a nivel municipal.

La ciudad de Avellaneda posee una superficie de 54 km² y se encuentra delimitada al norte por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al este por el Río de la Plata, al oeste por Lanús y al sur por Quilmes. Está conformada por siete localidades: Isla Maciel, Dock Sud, Gerli, Piñeyro, Sarandí, Villa Domínico y Wilde.

Según datos del Censo 2022 (INDEC, 2022) y compilaciones recientes de indicadores socioeconómicos por partido del Conurbano Bonaerense, en Avellaneda el porcentaje de hogares con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI) se ubica en alrededor del 4,6%, una caída respecto de los censos anteriores y una situación relativamente mejor en comparación con otros municipios del conurbano (Observatorio del Conurbano Bonaerense, 2025). Este indicador mide privaciones estructurales en aspectos como vivienda inadecuada, hacinamiento, condiciones sanitarias y asistencia escolar, y es complementario a las mediciones de pobreza por ingresos.

Avellaneda cuenta con una población total de 367.554 habitantes, con una densidad poblacional de 7.003,7 habitantes por km². Considerando la población en viviendas particulares, un total de 366.117 habitantes, la cantidad de personas de entre 0 y 19 años que viven en el distrito asciende a 97.638, lo que representa el 26,7%. Como se puede observar en la Tabla N° 1, este grupo se encuentra

distribuido en las distintas localidades del distrito (INDEC, 2022).

Tabla N° 1. Distribución -por localidades- de la población infantil y adolescente en viviendas particulares de Avellaneda

Nombre	Población en viviendas particulares	Grupos quinquenales de edad			
		0-4	5-9	10-14	15-19
Total distrito	366.117	18.158	25.429	26.896	27.155
Avellaneda	54.057	2.445	3.418	3.603	3.708
Dock Sud	46.531	3.091	4.148	4.388	4.091
Gerli	38.554	1.904	2.687	2.845	2.848
Piñeyro	30.304	1.256	1.852	1.989	2.057
Sarandí	47.422	2.109	3.065	3.279	3.422
Villa Domínico	61.835	3.327	4.603	4.828	4.826
Wilde	87.414	4.026	5.656	5.964	6.203

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo 2022.

Un análisis de las localidades de Avellaneda -Avellaneda, Villa Domínico, Wilde, Sarandí, Dock Sud, Isla Maciel, Gerli y Piñeyro- revela configuraciones sociales y económicas heterogéneas. Según datos del Registro Nacional de Barrios Populares (Secretaría de Integración Socio Urbana -SISU-, s.f.), en la ciudad residen 11.881 familias en barrios populares, equivalentes a aproximadamente 10.798 viviendas. La definición de barrio popular considera áreas habitadas por al menos ocho familias agrupadas, donde más de la mitad de la población carece de título de propiedad y de

acceso regular a dos o más servicios básicos (agua corriente, electricidad con medidor y red cloacal)

El análisis de los datos muestra que Dock Sud concentra la mayor cantidad de familias en barrios populares: Villa Tranquila (2.475 familias), Inflamable (1.650 familias) e Isla Maciel (880 familias). A continuación, en la Tabla N° 2, se presenta un desglose de barrios populares y cantidad de familias por localidad:

Tabla N° 2. Distribución -por localidades- de barrios populares y cantidad de familias

Localidad	Cantidad de Barrios Populares	Cantidad de familias en Barrios Populares
Avellaneda	4	137
Piñeyro	3	257
Wilde	1	376
Sarandí	4	606
Zona de Reserva	2	1200
Villa Domínico	15	1790
Gerli	11	1894
Dock Sud	7	5621

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del RENABAP, año 2024.

Mapa de Infancias Respetadas: iniciativas y herramientas desde una perspectiva de derechos

La decisión de construir un mapa territorial se fundamenta en la necesidad de analizar el entramado institucional del partido de Avellaneda en articulación con las condiciones

socioeconómicas y culturales de sus distintas localidades, con el objetivo de generar insumos que contribuyan al fortalecimiento del sistema de promoción y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes. Este enfoque permite abordar la complejidad del territorio, identificar desigualdades en la distribución de recursos y pensar estrategias de intervención situadas, ajustadas a los contextos locales.

En este marco, el Mapa de Infancias Respetadas se concibe como una herramienta de relevamiento territorial con alcance descriptivo, orientada principalmente a la identificación, caracterización y georreferenciación de instituciones y espacios que desarrollan acciones con infancias y adolescencias en el municipio. En esta primera etapa, el foco estuvo puesto en registrar la existencia de dichos espacios, su localización, el tipo de actividades que ofrecen, la población destinataria y las líneas generales de trabajo, más que en evaluar en profundidad las modalidades de participación infantil que promueven.

El relevamiento y su posterior visualización a través de un mapa interactivo no solo permiten organizar y sistematizar la información de manera accesible, dinámica y gráfica, sino que también incorporan la dimensión territorial como un rasgo central de análisis. Este tipo de herramientas resulta especialmente pertinente tanto para quienes buscan información localizada en su propio barrio o localidad, como para quienes requieren una lectura más amplia de la distribución espacial de determinadas iniciativas y recursos (Medranda-Morales, Mieles y Díaz, 2018). Asimismo, el formato digital posibilita la actualización continua de los datos y su construcción de manera individual o colaborativa.

El Mapa de Infancias Respetadas propone relevar ámbitos que, potencialmente, promueven el acceso al derecho al juego y la recreación, en particular instituciones culturales, deportivas, lúdicas y recreativas. Estas organizaciones de la sociedad civil cumplen un rol central en las tramas vitales de las infancias y adolescencias, funcionando habitualmente como redes de sostén comunitario, espacios de cuidado

y promoción de derechos, y ámbitos que favorecen el desarrollo integral. En este sentido, el mapa busca reconocer, visibilizar y potenciar estos espacios, así como resaltar la importancia de construir abordajes interdisciplinarios e intersectoriales que promuevan el buen trato, la solidaridad, la diversidad, la empatía y el fortalecimiento de los lazos comunitarios.

El diseño del mapa fue realizado desde IDEAL Avelaneda, tomando como eje la indagación territorial y la articulación con actores locales. Para la sistematización de los actores institucionales se consideraron tres tipos de instituciones con presencia significativa en el trabajo con infancias y adolescencias del distrito: instituciones municipales, clubes de barrio e instituciones culturales. La metodología incluyó, en primer lugar, la identificación de instituciones a partir de registros municipales y relevamientos previos realizados por organizaciones de la sociedad civil. En segundo lugar, se definieron criterios de selección que priorizaron aquellos espacios que ofrecieran condiciones seguras, inclusivas y lúdicas, que promovieran los derechos de las infancias y adolescencias y que desarrollaran acciones vinculadas, al menos de forma general, con la participación infantil.

Una vez seleccionadas las instituciones, se avanzó en la construcción del mapa mediante la sistematización de la información en una base de datos que permitió su georreferenciación, incorporando variables como tipo de actividad, cobertura etaria, líneas de acción y enfoques de derechos. Esta etapa incluyó también la realización de encuestas a las instituciones, con el objetivo de registrar la información de manera más completa, precisa y ordenada.

De este modo, la elaboración del mapa funcionó como una primera estrategia de identificación y visibilización de actores territoriales. Para profundizar el análisis, resultan necesarias herramientas metodológicas complementarias que permitan avanzar desde un diagnóstico descriptivo hacia una evaluación más cualitativa y reflexiva sobre las

prácticas institucionales y los grados de participación de niñas, niños y adolescentes. En este sentido, el presente trabajo propone un instrumento específico de evaluación de la participación infantil, que será desarrollado más adelante, con el objetivo de promover lecturas más complejas sobre la participación como derecho.

A partir del mapa, es posible trazar diversas líneas de análisis vinculadas a la distribución territorial de instituciones y recursos destinados a las infancias, la identificación de áreas de vacancia, la diversidad de enfoques y metodologías de trabajo, y la interrelación entre organismos públicos, asociaciones civiles y redes comunitarias. Asimismo, el mapa habilita la indagación sobre la experiencia de las infancias en estos espacios, a partir de preguntas orientadoras tales como: ¿qué características asumen los procesos de aprendizaje?, ¿cómo se reconocen y valoran las voces infantiles?, ¿qué vínculos se construyen entre pares y con adultos?, ¿se promueve un trato digno, libre de violencia y discriminación?, ¿qué mecanismos sostienen la participación infantil como derecho transversal?

Estas reflexiones constituyen una base para el diseño de herramientas de formación, sensibilización y articulación interinstitucional, orientadas a promover la corresponsabilidad en la protección y promoción de derechos.

En la etapa actual, el Mapa de Infancias Respetadas se concibe como una herramienta de uso compartido entre el equipo de IDEAL Avellaneda y las organizaciones e instituciones con las que se articula territorialmente. Si bien no se encuentra disponible de manera pública y abierta, el acceso se realiza mediante un enlace compartido con los actores relevados, lo que permite su utilización como insumo para el intercambio, la reflexión colectiva y la planificación de acciones conjuntas. A futuro, se proyecta la posibilidad de ampliar su alcance y explorar formatos de acceso público, en la medida en que se consoliden criterios de actualización, resguardo de información sensible y acuerdos con las organizaciones participantes.

En este marco, el Mapa de Infancias Respetadas se configura no sólo como un inventario de iniciativas, sino como un instrumento dinámico de análisis y planificación, que permite vincular la teoría con la práctica, articular la normativa con los contextos locales y fortalecer el entramado de actores que contribuyen al bienestar integral de niñas, niños y adolescentes en Avellaneda.

Isla Maciel: contexto histórico, social y experiencias de participación infantil

Como se mencionó previamente, según los datos de la SISU (s.f.), Isla Maciel es uno de los tres barrios populares de Avellaneda con mayor concentración de habitantes. Fundado en 1887, el barrio se ubica en el límite con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde el Riachuelo -la cuenca fluvial más contaminada del país- constituye un límite tanto físico como simbólico. A lo largo de su historia, Isla Maciel ha experimentado transformaciones significativas en su perfil económico y social. En sus inicios, se trataba de un área caracterizada por clubes con actividades náuticas, recreos y zonas de ocio dirigidas a sectores de clase alta. Hacia 1890, con la consolidación de una población estable compuesta principalmente por trabajadores y la instalación de frigoríficos, astilleros y la Gran Usina Dock Sud de la Compañía Alemana Transatlántica de Electricidad, el barrio se transformó en un espacio de recreación popular, frecuentado especialmente por sectores populares y anarquistas (Coitcher, 2016).

A principios del siglo XX, Isla Maciel albergaba aproximadamente a 17.000 trabajadores, y entre fines del siglo XIX y mediados del XX, en sus 30,94 hectáreas llegaron a residir cerca de 50.000 personas, contando con veintiocho bares, diecinueve fondas, doce astilleros, dos canchas de fútbol, cuatro clubes, dos frigoríficos y cuarenta prostíbulos

(Quién le teme a la Isla Maciel, 26 de noviembre de 2000). El crecimiento económico y poblacional comenzó a declinar hacia 1960, con la desactivación del transbordador y el cierre progresivo de industrias, astilleros, comercios y prostíbulos.

Desde la Fundación Isla Maciel (s/f) se destaca que, a pesar de su arraigo y su fuerte identidad vinculada al trabajo y al desarrollo comunitario, el barrio sigue siendo percibido por amplios sectores de la sociedad con términos estigmatizantes como “zona roja”, “triángulo de la muerte”, “territorio liberado para el delito y el crimen” o “prostíbulo”, mote que refuerza la exclusión social de sus habitantes. Epherra (2022) sostiene que los medios de comunicación contribuyen a consolidar esta percepción, construyendo un imaginario social de peligrosidad, delincuencia y marginalidad, que genera un estigma que afecta a la población barrial.

La Fundación Isla Maciel, constituida en 2011 a partir del trabajo de la parroquia Nuestra Señora de Fátima, interviene en barrios históricamente atravesados por altos niveles de desigualdad y vulnerabilidad social. Su objetivo es promover derechos, equidad, solidaridad, integración social y participación comunitaria. Para ello, cuenta con un equipo interdisciplinario de profesionales y colaboradores que despliegan proyectos de intervención, articulación institucional y propuestas participativas orientadas a infancias, adolescencias y comunidad en general.

Entre las áreas de acción de la Fundación se destacan la mejora de condiciones del hábitat popular, la consolidación de identidad barrial, la promoción de educación, salud, juego y recreación. En relación a las infancias, se desarrollan iniciativas artísticas y culturales que favorecen la creatividad, la sociabilidad y la expresión de niños, niñas y adolescentes. Destacan especialmente tres propuestas: la Orquesta Infantil y Juvenil La Pandilla, ConventiYo Creativo y la Unidad de Desarrollo Infantil Casa del Niño, todas orientadas a garantizar el derecho al juego y la recreación mediante talleres de música, circo y artes plásticas. Estas experiencias

buscan generar espacios de encuentro, expresión y aprendizaje, promoviendo habilidades como la comunicación, la cooperación y la creatividad.

Otra iniciativa relevante es “Fútbol Inclusivo, del barrio para el barrio”, impulsada por jóvenes que participaron en la Fundación desde su infancia y hoy son referentes comunitarios. Este proyecto articula la práctica deportiva con la promoción de valores como solidaridad, cooperación, buen trato, respeto por la diversidad y participación democrática, contribuyendo al desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes.

A partir de una entrevista² realizada al director de la sede Isla Maciel, Claudio Freda, se reafirma que la perspectiva de la Fundación se basa en los derechos de la infancia, reconociendo a niños, niñas y adolescentes como sujetos con capacidades, recursos y autonomía progresiva. Según Freda, el juego constituye una herramienta central para el aprendizaje, la socialización, la creatividad y la cooperación, y todas las iniciativas del espacio buscan establecer modos vinculares basados en la solidaridad, la aceptación de la diversidad y el reconocimiento de los distintos tiempos y expresividades de los participantes. En sus propias palabras:

Proponemos la puesta en práctica de modos vinculares basados en la solidaridad, percibiendo al otro como oportunidad antes que amenaza. El respeto imprescindible de las diferencias dentro de un marco de equidad, la aceptación de los diferentes tiempos, expresividades, historias... También propiciamos acciones cooperativas, en el marco de fútbol callejero, del muralismo como intervención urbana y formatos de taller participativos (entrevista a referente institucional, 2024).

² La entrevista fue realizada el día 21 de octubre de 2024 en la sede de la Fundación Isla Maciel. Desarrollamos una entrevista semiestructurada a partir de una secuencia de temas a cubrir y preguntas formuladas previo al encuentro con Claudio Freda. Sin embargo, no construimos un instrumento fijo, mantuvimos la apertura necesaria para modificar la secuencia y las formas de preguntas teniendo en cuenta las respuestas, el relato y la situación de la entrevista (Navarro, 2009).

Ejemplos concretos de participación incluyen la co-creación de murales comunitarios y la implicación de jóvenes en la planificación y ejecución de actividades deportivas, respetando la autonomía progresiva y promoviendo el empoderamiento de las infancias. Tal es el caso de la propuesta “Fútbol Inclusivo, del barrio para el barrio”. Como hemos mencionado previamente, esta iniciativa es impulsada por jóvenes del barrio que participan en la Fundación desde hace muchos años y que, con el paso del tiempo, fueron ocupando un lugar de referencia importante en la institución. Atendiendo a los procesos de autonomía progresiva, las y los referentes adultos de la Fundación, fueron acompañando la participación de adolescentes y jóvenes en la toma de decisiones sobre las iniciativas, propuestas y metodologías. De esta manera, el proyecto de fútbol inclusivo propone el encuentro desde la diversidad: niñas, niños, adolescentes y jóvenes, participan de instancias lúdicas y deportivas nucleadas en el fútbol pero que trascienden dicha actividad. A través del juego y la práctica deportiva, esta iniciativa propone fomentar el cuidado mutuo, el respeto, la contención, el debate, la solidaridad, la vida sana, el buen trato, la cooperación y el consenso como herramientas de construcción colectiva y democrática.

En la perspectiva de trabajo, Claudio afirma:

No tendría sentido plantearnos acciones tendientes a favorecer el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, sin contemplar el empoderamiento. Preferimos decir que nos proponemos trabajar por la construcción de autonomías de sus propias subjetividades, en función de comprender y fomentar las necesarias subjetividades colectivas que dan sentido a la comunidad. Es la concepción de las niñeces y adolescencias como actores de importancia (entrevista a referente institucional, 2024).

En relación a mecanismos de participación dentro de la Fundación, Claudio afirma la necesidad constante de disponer de “espacios de escucha”. En este sentido, señala:

“cuando decimos escucha no es sólo prestar el oído, sino fundamentalmente la atención y la certeza del poder y capacidad de ser parte de las decisiones” (entrevista a referente institucional, 2024).

Si bien aún no existen mecanismos institucionalizados de participación formal dentro de la Fundación, se observa un fuerte compromiso por promover la autonomía, la corresponsabilidad y la construcción colectiva, principios que se alinean con los modelos de participación infantil propuestos por Hart (1992).

Desde la Fundación, plantean la importancia de prestar especial atención a lo que niños y niñas tienen para decir. Sus “voces y deseos”, sostiene Claudio, deben ser considerados tanto en “los procesos relacionados a su propio desarrollo” como en la comunidad. En este sentido, sostiene que los equipos de la Fundación “intentan generar cercanía” con niños, niñas y adolescentes del barrio, hablar con ellos y ellas sobre la importancia y el rol de las organizaciones sociales comunitarias en la sociedad.

En este sentido, la experiencia y perspectiva planteada por Claudio Freda de la Fundación Isla Maciel permiten reflexionar sobre los desafíos y oportunidades de la participación infantil en organizaciones sociales comunitarias, resaltando la necesidad de generar mecanismos institucionalizados que reconozcan y amplifiquen la voz de niños, niñas y adolescentes en procesos de decisión y diseño de proyectos locales.

Si bien es posible analizar distintas experiencias de participación infantil en el marco de propuestas estatales³, esto resulta poco usual cuando se trata de organizaciones sociales o asociaciones civiles.

³ En este sentido es preciso señalar la relevancia de las iniciativas de la Ciudad de Rosario como “Ciudad amiga de la infancia” (UNICEF), el Consejo de Niños y Niñas de Rosario y experiencias de gestión analizadas en el documento “Ciudades e infancia: juego, participación y derechos culturales” elaborado por CEPAL (2015).

Aunque no abordaremos estas inquietudes en profundidad en este capítulo, resulta interesante plantear interrogantes y disparadores para profundizar el abordaje en futuros análisis. En esta instancia, proponemos reflexionar sobre la necesidad de pensar instrumentos y estrategias metodológicas que permitan identificar problemáticas y proponer líneas de acción concretas.

A partir de la elaboración del Mapa de Infancias Respetadas y del trabajo de indagación en torno a la Fundación Isla Maciel, se identifica la necesidad de desarrollar herramientas metodológicas específicas para el abordaje territorial. Con el objetivo de fortalecer el sistema de protección y promoción de derechos de niñas, niños y adolescentes, se realizó un relevamiento y mapeo de instituciones locales que funcionan como ámbitos para el ejercicio del derecho al juego y la recreación, con especial énfasis en clubes y centros culturales.

Para profundizar este análisis, resulta necesario examinar las perspectivas institucionales, metodologías de trabajo y propuestas concretas que dichas organizaciones desarrollan con infancias y adolescencias. La implementación de instrumentos de producción de información, tales como encuestas y entrevistas, permitiría relevar datos relevantes para el diseño de propuestas, políticas públicas y líneas de intervención territorial.

Entre los interrogantes centrales a considerar se encuentran: ¿cómo concibe la institución a la infancia y la adolescencia? ¿Qué lugar ocupa el juego en sus propuestas? ¿Cómo se entiende la participación y la escucha infantil? ¿Existen mecanismos institucionalizados para promover la participación activa? ¿Se desarrollan asambleas, mesas o consejos de participación infantil? ¿La institución cuenta con los recursos materiales y simbólicos necesarios para sostener estas prácticas?

En este sentido, la escalera de participación de Hart (1992) constituye una herramienta analítica pertinente para diseñar preguntas orientadas a identificar los grados de

participación que promueven las instituciones, así como los obstáculos, recursos y condiciones necesarias para avanzar hacia niveles más elevados. Asimismo, tal como propone la ONG Educo (2019) en *La participación infantil y herramientas para llevarla a cabo*, es posible elaborar instrumentos de evaluación que permitan analizar la participación de niñas, niños y adolescentes según grupo etario y tipo de actividad, favoreciendo procesos reflexivos al interior de las instituciones respecto del escalón de participación que ocupan y aquel al que aspiran.

El siguiente cuadro (Tabla N° 3) presenta una propuesta de instrumento orientado a relevar los niveles de participación de niñas, niños y adolescentes en instituciones territoriales, considerando distintos grupos etarios y tipos de actividades. Su objetivo es facilitar la identificación de prácticas existentes, así como promover instancias de reflexión institucional en relación con la participación infantil.

Tabla N° 3. Propuesta de instrumento de evaluación de participación por edad y tipo de actividad

	Menos de 6 años	6 – 12 años	13 – 15 años	16 – 19 años	Más de 19 años
Opinar sobre las actividades de la institución					
Proponer ideas y propuestas de actividades para la institución					
Proponer ideas y propuestas para el espacio físico de la institución					
Colaborar en ordenar los espacios comunes de la institución después de las actividades					

Colaborar en la planificación de una actividad o proyecto					
Proponer, defender y argumentar una determinada actividad o proyecto					
Preparar y dirigir un juego					
Preparar actividades más complejas, como una salida, una excursión o una actividad para otro grupo					
Planificar y organizar un proyecto de grupo, de corta duración y poca complejidad					
Formular y discutir acuerdos de convivencia y normas de la institución					
Definir cómo organizar las tareas de mantenimiento de los espacios comunes donde se desarrollan juegos y actividades para niños, niñas y adolescentes					
Participar en la identificación de necesidades de la institución o de la comunidad					
Diseñar y dirigir un proyecto de servicio a la comunidad					
Elegir, planificar y ejecutar todas las fases de un proyecto					
Conocer a las y los directivos de la institución con posibilidad de hacer preguntas y dar opiniones sobre el funcionamiento de la institución					

Fuente: Elaboración propia. Año 2024.

El cuadro propuesto funciona como un instrumento exploratorio de evaluación de la participación infantil, orientado a relevar prácticas institucionales según grupo etario y tipo de actividad. Los casilleros no se completan de manera dicotómica (sí/no), sino a partir de categorías graduadas con la intención de identificar la frecuencia y el nivel de participación efectiva de niñas, niños y adolescentes. En este sentido, se sugiere utilizar escalas de frecuencia, como *nunca*, *ocasionalmente*, *frecuentemente* y *siempre*. Estas categorías pueden definirse previamente y adaptarse a las características de cada institución y territorio.

El objetivo del instrumento no es establecer clasificaciones rígidas, sino promover procesos reflexivos al interior de las instituciones, facilitando la identificación de prácticas existentes, vacancias y potencialidades para avanzar hacia niveles más amplios de participación, en diálogo con la escalera de participación propuesta por Hart (1992).

Reflexiones finales

La construcción del Mapa de Infancias Respetadas y la indagación sobre la experiencia local desarrollada por la Fundación Isla Maciel, evidencian la importancia de reconocer y fortalecer los espacios que promueven los derechos de niñas, niños y adolescentes en Avellaneda. A través de este ejercicio, fue posible visibilizar instituciones culturales, deportivas y recreativas que funcionan como ámbitos de desarrollo integral, sociabilidad, aprendizaje y participación, destacando su rol central en la consolidación de tramas comunitarias solidarias y respetuosas de la diversidad.

El Mapa de Infancias Respetadas se convierte entonces en una herramienta clave para la construcción de acciones colaborativas. Al contar con la georreferenciación de los espacios que trabajan con enfoque de derechos, es posible identificar áreas de vacancia, potenciar buenas prácticas y

diseñar estrategias colectivas. Esta mirada territorial habilita la generación de alianzas entre organizaciones comunitarias, organismos públicos y actores sociales diversos, fortaleciendo las redes de cuidado y la corresponsabilidad, permitiendo planificar intervenciones situadas que reconozcan las particularidades de cada comunidad y promuevan vínculos solidarios y sostenibles en el tiempo.

El análisis territorial permitió observar la heterogeneidad social, cultural y económica del distrito, así como la concentración de barrios populares y las desigualdades que atraviesan. Este panorama refuerza la necesidad de diseñar herramientas metodológicas que permitan comprender de manera más profunda las prácticas institucionales, las perspectivas de la infancia, y los niveles de participación promovidos en cada espacio. La propuesta de aplicar instrumentos como encuestas, entrevistas o evaluaciones basadas en la escalera de Hart (1992) representa un primer paso para generar diagnósticos situados y reflexivos, capaces de orientar intervenciones y líneas de acción más efectivas.

Asimismo, la experiencia de la Fundación Isla Maciel demuestra cómo la implementación de actividades lúdicas, artísticas y deportivas, concebidas desde la perspectiva de derechos y la autonomía progresiva, contribuye a fortalecer la participación infantil, la cooperación, el cuidado mutuo y la construcción de subjetividades colectivas. Las iniciativas observadas evidencian que la participación real requiere no sólo de espacios físicos y estructura, sino también de estrategias de acompañamiento, escucha y co-construcción, promoviendo la corresponsabilidad de personas adultas y niñas, niños y adolescentes en la toma de decisiones.

Finalmente, junto con estas ideas y propuestas metodológicas, consideramos que es preciso llevar adelante el diseño de campañas de sensibilización destinadas a instituciones que proponen actividades destinadas a niñas, niños y adolescentes para dar a conocer la legislación vigente en materia de derechos y la importancia de estos espacios en

el sistema de promoción y protección. Asimismo, resulta relevante reflexionar sobre paradigmas en torno al juego, la recreación y la participación, considerando una perspectiva interseccional y situada, que considere la diversidad y la heterogeneidad. En este proceso, será significativo analizar y sistematizar mecanismos y experiencias de participación infantil para diseñar propuestas específicas para nuestra comunidad local.

Desde IDEAL Avellaneda, estas reflexiones permiten abrir caminos para futuras indagaciones, intervenciones y articulaciones con actores sociales, comunitarios e institucionales, en pos de garantizar infancias y adolescencias respetadas, autónomas y con acceso pleno a sus derechos.

Referencias bibliográficas

- Carli, S. (2002). *Niñez, pedagogía y política: transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Congreso de la Nación Argentina. (2005). *Ley 26.061 de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26061-110778>
- Coiticher, N. (2016). Picnics y fiestas campestres: espacios de ocio y de derroche en la ciudad anarquista (Buenos Aires, 1897–1910). *Seminario de Crítica*, (205). <https://www.iaa.fadu.uba.ar/publicaciones/critica/0205.pdf>
- de Oliveirai, F. (2017). Reflexões a respeito de uma experiência de participação infantil no Brasil envolvendo os espaços urbanos e a perspectiva das crianças. *Revista Portuguesa de Educação*, 30(1), 157–179. <https://tinyurl.com/4ps2tehw>

- Educo. (2019, septiembre). La participación infantil y herramientas para llevarla a cabo [Informe]. <https://tinyurl.com/yep4vb4e>
- Epherra, A. (2022). Prácticas culturales y visibilización territorial. Experiencias desde un museo comunitario en el conurbano bonaerense. *Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*, 12(2), 87–93. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8658345>
- Espinosa Gómez, A. M. (2013). Configuración de la subjetividad en la primera infancia en un momento posmoderno. *Infancias Imágenes*, 12(2), 18–28. <https://doi.org/10.14483/16579089.5446>
- Fundación Isla Maciel. (s.f.). *La Isla Maciel. Nuestro barrio*. <https://www.fundacionislamaci.org/la-isla-1>
- Gallego-Henao, A. M. (2015). Participación infantil... Historia de una relación de invisibilidad. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13(1), 151–165.
- García Méndez, E. (2006). Protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Hart, R. A. (1992). *La participación de los niños. De la participación simbólica a la participación auténtica* (Serie Ensayos Innocenti, n.º 4). UNICEF.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2022). *Resultados del Censo 2022*. https://censo.gob.ar/index.php/datos_definitivos/
- La Nación. (2000, 26 de noviembre). ¿Quién le teme a la Isla Maciel? <https://www.lanacion.com.ar/lifestyle/quien-le-teme-a-la-isla-maciel-nid213072/>
- López, M. E. (2022). Hacia una sociología de la infancia latinoamericana. *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos*, 27, 193–205.
- Medranda-Morales, N. J., Mieles, M. D., & Díaz, M. (2018). Participación infantil y juvenil: Aportes conceptuales y metodológicos desde las ciencias sociales. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 16(2), 851–865.

- Navarro, A. (2009). La entrevista: el antes, el durante y el después. En A. Meo & A. Navarro (Eds.), *La voz de los otros. El uso de la entrevista en investigación social*. Omicron.
- Observatorio del Conurbano Bonaerense. (2025). *Hogares y porcentaje de hogares con al menos un indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI), por partido (2001, 2010 y 2022)*. Universidad Nacional de General Sarmiento. <https://tinyurl.com/ysyvs3sw>
- Observatorio de la Deuda Social Argentina. (2024). Barómetro de la deuda social de la infancia. Universidad Católica Argentina. <https://www.uca.edu.ar/observatorio-de-la-deuda-social-argentina>
- Secretaría de Integración Socio-Urbana. (s. f.). *Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP)*. Ministerio de Obras Públicas. <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/sisu/renabap/listado-renabap>
- Shier, H. (2001). Pathways to participation: Openings, opportunities and obligations. *Children & Society*, 15(2), 107–117. <https://doi.org/10.1002/chi.617>
- Szulc, A., & Cohn, C. (2012). Antropología y niñez: Debates y perspectivas en América Latina. *Runa, Archivo para las Ciencias del Hombre*, 33(1), 5–19.
- UNDA Lara, R. (2009). Perspectivas teóricas de la sociología de la infancia en América Latina. En M. Liebel & M. Martínez (Eds.), *Infancia y derechos humanos: Hacia una ciudadanía participante y protagónica* (pp. 203–223). IFEJANT
- UNICEF Argentina. (2024). Pobreza monetaria en niñas, niños y adolescentes en Argentina. Estimaciones elaboradas a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). <https://www.unicef.org/argentina>
- Voltarelli, M. A., & Nascimento, M. L. B. P. (2019). A infância na América Latina: aportes do campo dos Estudos da Infância em Argentina, Brasil e Chile. *Sociedad e Infancias*, 3, 211–235. <https://doi.org/10.5209/soci.63789>

Las organizaciones sociales comunitarias y lo social en cuestión

Una reflexión desde la extensión universitaria

GABRIELA GONZÁLEZ Y GRACIELA YACUZZI

Introducción

Las Organizaciones Sociales Comunitarias (OSC) han desempeñado un papel relevante a lo largo de la historia argentina al habilitar el acceso a derechos a familias y comunidades no alcanzadas por los sistemas de bienestar social organizados por la institucionalidad pública durante el denominado Estado de Bienestar (Saraví, 2007). La posterior desarticulación del mismo en las últimas décadas del siglo pasado, las llevó a fortalecer su rol frente a los complejos problemas de sus comunidades a pesar de la violencia institucional y el avance progresivo de ideas contrarias a la organización social. La atención de necesidades alimentarias, el consumo problemático de sustancias o la violencia de género, han sido problemáticas que las organizaciones han enfrentado ya sea a través de la autogestión o con la asistencia del Estado. Sin embargo, a pesar de que de algún modo han sido la trinchera para resistir los embates de las políticas económicas neoliberales dando muestra de la capacidad de organización y creatividad de la población más allá de prejuicios y estigmas, no han sido tenidas en

cuenta a la hora de los diagnósticos o el diseño de las políticas sociales, aun cuando el Estado fue activo en este campo y se mostró ocupado en la integración social y la superación de la pobreza.

A partir del año 2015 -salvo el periodo durante el que debió enfrentar a la pandemia- el gobierno retoma y profundiza la senda de una propuesta neoliberal que se intensifica más allá de lo imaginado con la gestión nacional actual. Se intenta un cambio total de paradigma y la puesta en marcha de una perspectiva que reniega y pone en duda la existencia de la sociedad, que considera al Estado un mal a erradicar.

La Argentina se enfrenta entonces no sólo al vaciamiento de políticas y programas sociales con la afectación evidente de los sectores más desprotegidos, sino a la puesta en marcha de un modelo político, económico y social de exclusión. Se reniega de la justicia social y se legitiman discursos de odio que promueven el desprecio por los otros, particularmente por los más necesitados y las organizaciones que los representan.

Las dificultades del Estado para afrontar escenarios complejos como el que se evidenció durante la pandemia, habilitan discursos que promueven la desconfianza hacia la institucionalidad pública. De hecho, y a pesar de tratarse de un gobierno de signo popular, algunas de las decisiones que se tomaron en aquel momento no tuvieron en cuenta de modo suficiente la vulnerabilidad de algunos sectores frente a disposiciones que se tomaron en función de la salud pública, pero sin la contención necesaria hacia los mismos.

En las barriadas populares las OSC debieron hacer frente a las consecuencias de la enfermedad y de las medidas tomadas por el gobierno, sin el acompañamiento suficiente, poniendo en evidencia una vez más, su rol clave en el desarrollo del bienestar. Lo hacen de nuevo hoy, cuando el gobierno nacional retacea la asistencia alimentaria y se retira de los territorios.

El presente trabajo se focaliza en el análisis de un caso en Tucumán examinando la práctica extensionista de su Universidad Nacional desde lo realizado por la Facultad de Filosofía y Letras a través del grupo GESID (Gestión y Estudios Sociales para la Inclusión Democrática) entre los años 2020-2024. Durante ese período se desarrollaron estrategias de articulación con OSC a fin de generar procesos de co-construcción de conocimiento y de fortalecer las capacidades de acción e intervención de las mismas en sus territorios. Se considera que la práctica de la Extensión Crítica (EC) por parte de la Universidad Pública en Tucumán es una estrategia orientada a fortalecer el capital social, político y simbólico de las OSC para un mejor posicionamiento en la disputa del sentido hegemónico de 'lo social' y la promoción de su protagonismo en los procesos de inclusión social.

Se presenta un estudio de caso múltiple y cualitativo, utilizando la metodología de la Investigación-Acción Participativa (IAP) en acuerdo con los principios de la EC al buscar la horizontalidad, la transformación social y la democratización del conocimiento (Tommasino y Cano, 2016). El análisis se extiende temporalmente desde el año 2020, con la realización del Diagnóstico Participativo de Comunidades de Tucumán en Tiempos de Pandemia (GESID, 2020)¹, la realización de encuestas, entrevistas a referentes, talleres con miembros de las OSC y la creación de Centros de Extensión como parte de la implementación de los proyectos de extensión Inclusión Democrática e Inclusión Democrática 2 durante el 2024.

Este capítulo parte del análisis de la relación entre universidad y sociedad para abordar luego el rol de las OSC a lo largo de la historia de los procesos de inclusión social en Argentina y Tucumán y su relación con el Estado. Se desarrolla el proceso que va desde la marginalidad a la exclusión

¹ Informe GESID, 2020, Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Tucumán. <http://filo.unt.edu.ar/noticias/2021/02/>

social como experiencias de los sectores populares y su vínculo con las OSC a lo largo del mismo. Finalmente se examina la experiencia realizada por el grupo GESID como muestra de las potencialidades de una de las funciones centrales de la universidad como lo es la extensión, desde la perspectiva crítica. Se identifican logros y desafíos de estos procesos que consideramos imprescindibles no sólo para lograr una universidad más implicada con la realidad social sino también para generar un conocimiento que le facilite al Estado la coestión con las OSC en los procesos de inclusión social.

Universidad y sociedad

Uno de los desafíos principales de las Universidades Nacionales es el fortalecimiento de las funciones de extensión, es decir, de vinculación con la sociedad y las problemáticas locales. Desde el Consejo Interuniversitario Nacional se ha puesto en evidencia esta limitación con iniciativas que tienden a superarla como la implementación de la obligatoriedad de las Prácticas Sociales Educativas, definidas por el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Tucumán como:

Actividades prácticas curriculares de extensión realizadas por alumnos y docentes, reconocidas y acreditadas formalmente en las carreras de pregrado, grado y de la educación preuniversitaria que se cursan en la UNT y que implican interacción e intervención con la comunidad (Res.2089/2021).

Este esfuerzo por vincular a las universidades con el medio se ha ido consolidando de diferentes modos y con distintas intensidades en todo el país. La Universidad Nacional de Tucumán tiene una larga tradición extensionista que se remonta a los años 80 y 90 en los que se desarrollaron propuestas como el PUPC (Programa Universitario

de Promoción Comunitaria), el UNI (Una Nueva Iniciativa) y el UNIR (Una Nueva Iniciativa Rural)². Actualmente la Secretaría de Extensión de la UNT implementa una política de extensión territorializada a partir de los CET (Centros de Extensión Territorial).

La propuesta de la Facultad de Filosofía y Letras que se analiza, se enmarca en la perspectiva de la extensión crítica diferenciándose de otras corrientes teóricas que consideran la extensión como un proceso en el que lo central es la transferencia de conocimientos desde la academia hacia la sociedad, sin otorgar relevancia al intercambio con otros saberes sociales. La extensión crítica propone un modelo de universidad al servicio del pueblo y de sus movimientos, disputando los sentidos y prácticas de una educación universitaria que se concibe como bien público y social. Persegue dos objetivos dialécticamente relacionados: la formación integral del universitario para generar estudiantes con compromiso social, solidarios con los sectores populares y que rompan con la exclusiva formación técnica, trascendiendo la concepción de la universidad como una “fábrica de profesionales” y la generación de poder popular orientada a promover la organización y autonomía de los sectores populares subalternos, intentando generar procesos de poder popular (Korol, 2023).

Esta universidad popular se fundamenta en la pedagogía de la esperanza y la ecología de saberes, impulsando una revolución epistemológica y teórico-metodológica (Erreguerena, 2023) basada en la integralidad de las funciones sustantivas (extensión, docencia e investigación) articuladas de manera dialéctica. Esta articulación es considerada clave para superar el modelo de enseñanza universitaria tradicional, profesionalista, retórico y fragmentado, y se materializa en prácticas integrales, que buscan la “des-territorialización” de la universidad para la generación de conocimientos, y apuestan a las multi territorialidades como espacios

² Para ampliar la información ver Torres (2000).

enseñantes. El proceso exige una “gimnasia curricular”, que articule la formación con la coproducción de conocimiento junto a los movimientos y organizaciones sociales, en un proceso educativo transformador donde no hay roles estereotipados de educador y educando.

La propuesta extensionista que se analiza hace suyos estos postulados, reafirma su importancia, y procura resistir al proceso de debilitamiento del tejido social. Utiliza la Investigación Acción Participativa (IAP) -propuesta por la EC como metodología principal- para interactuar con las OSC, generar conocimiento y habilitar canales de expresión válidos para dar cuenta de la realidad de los territorios más pauperizados de la provincia. En este caso el diagnóstico participativo se convierte en la respuesta práctica a la necesidad de evitar el extractivismo epistémico del que habla Grosfoguel (2023). El proceso participativo asegura que el conocimiento generado se mantenga situado y fortalezca la autonomía de las OSC.

Paralelamente, a partir del año 2022, la propuesta pone énfasis en la interacción de los y las estudiantes con las OSC y las diversas realidades del territorio como un primer paso orientado a habilitar sensibilidades que habiliten mayores transformaciones. Se propone de este modo evitar la formación de profesionales bajo una lógica de conocimiento fragmentado que tiende a ver la realidad social como un objeto de estudio del cual extraer datos para el ascenso individual. Se propician espacios formativos que generen universitarios solidarios y comprometidos con los procesos de transformación de la sociedad (Tommasino y Cano, 2016). La decisión de trabajar en forma conjunta con las OSC responde a la importancia de las mismas para habilitar el vínculo con los sectores más postergados teniendo en cuenta su papel central en los procesos de resistencia e inclusión social.

El rol de las OSC en los procesos de inclusión social

Durante la primera mitad del siglo XX, la consolidación de derechos civiles, políticos y sociales en Argentina se produce en función de las distintas coaliciones de poder que ocupan el Estado. A partir de 1945, el peronismo profundiza el proceso de industrialización y consolida un sistema de bienestar basado en el trabajo como variable principal de inclusión tal como ocurre en gran parte de América Latina (Santos, 2018). Se incluyen por primera vez a los trabajadores que cobran un protagonismo inusitado al ser reconocidos como parte central del proceso de desarrollo nacional. El afianzamiento de los derechos laborales y las organizaciones sindicales permite un nuevo escenario en la sociedad argentina, más equitativo, inclusivo y plural: salario familiar, vacaciones y aguinaldo fueron algunas de las conquistas garantizadas. También se amplió la seguridad social, que otorgó jubilaciones y pensiones principalmente a los trabajadores y trabajadoras urbanos. Para las personas que no se incorporan al mercado formal se estructura la denominada asistencia social elevada a la categoría conceptual de derecho. A esto se suma la consolidación de un sistema público de educación y salud que se había ido fortaleciendo en su carácter universal. Si bien este esquema de protección no puso fin a la pobreza, generó un importante nivel de integración social (Filgueira, 1995). El proceso iniciado fue brutalmente interrumpido en 1955 y la fuerza política que lo llevaba adelante proscripita durante casi veinte años.

Las dificultades de los gobiernos subsiguientes para garantizar niveles adecuados de desarrollo industrial y trabajo formal dieron lugar a la noción de marginalidad. Si bien el concepto formaba parte del repertorio de la teoría económica desarrollista³, fue utilizado por Gino Germani

³ Desde su creación en el año 1948 y hasta la década del setenta, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) desarrolla dos corrientes de pen-

para hacer referencia a la población rural que se trasladaba a las ciudades en busca de oportunidades y formaba cordones de miseria en las capitales latinoamericanas. La integración de estos sectores se produciría -según esta teoría- a partir de la superación de los “valores tradicionales” que dificultaban la integración. Dice Saraví (2007):

Desde esta perspectiva, que encuentra su expresión más acabada en los trabajos de Gino Germani (1980), se enfatiza una dimensión actitudinal y más aún cultural como la dimensión clave de la fractura social. El tránsito de una sociedad tradicional a una sociedad moderna, particularmente si éste ocurre de manera acelerada, tiende a generar una situación de anomia en la medida que determinados sectores de la población conservarían normas, valores y prácticas del viejo orden, inadecuadas a la modernidad emergente. La marginalidad como problema de falta de integración es el producto resultante de las asincronías y desfases de una época en cambio y, por tanto, se constituía al mismo tiempo en un problema transitorio del cual se encargaría el propio avance de la modernidad (Saraví, 2007:39).

En Argentina como en el resto de América Latina, las familias, que no accedían al mercado formal de trabajo, se apoyaron en redes familiares y en organizaciones sociales para suplir las deficiencias del Estado. Este proceso denominado integración multifiliatoria (Saraví, 2007) se dio tanto en la periferia de las ciudades como en la ruralidad donde la familia extensa y también las costumbres y recursos propios del campo garantizaban la reproducción social tal como lo describen los estudios de Lewis (1967).

En la provincia de Tucumán, el cierre de once de los veintisiete ingenios en el año 1966 como resultado de una decisión nacional, marcó un quiebre en el proceso de integración al mercado formal para miles de personas que se

samiento económico que intentan dar cuenta de las debilidades en el proceso latinoamericano: el desarrollismo y la teoría de la dependencia.

vieron enfrentadas a la pérdida de sus ingresos y de la protección social. La organización de la población logró atemperar parcialmente los efectos más devastadores de esta decisión que obligó al exilio a miles de familias tucumanas. Las ollas populares, hoy comedores o cocinas comunitarias, resolvieron necesidades básicas como respuesta a una desarticulación productiva masiva y temprana que sigue sin resolverse y a la que el Estado atiende con su intermediación desde aquel momento hasta hoy.

El deterioro de las condiciones sociales se generalizó años más tarde a lo largo y ancho del país. Luego de la crisis del petróleo (1973), las premisas que sostenían el Estado de Bienestar, así como los ideales igualitarios que tensionaron al capitalismo y legitimaron la intervención pública comenzaron a modificarse. En el marco de la generalización de la ideología neoliberal promercado se inicia un proceso de desestructuración y deslegitimación del Estado de Bienestar, se difunden ideas que reniegan de lo social, se cuestiona la intervención del Estado, la inversión social y el gasto público (Murillo, 2008).

El empobrecimiento generalizado de la población argentina durante aquel periodo se expresa a través de conceptos como el de “nueva pobreza” -para dar cuenta de la clase media que perdía ingresos- y “pobreza estructural” para referirse a los antes considerados marginales. Todos estos sectores son descriptos a partir del concepto de vulnerabilidad definida por Kaztman (2002) como la “insuficiencia del portafolio de activos de los individuos y/o los hogares para ajustarse a los requerimientos de las estructuras de oportunidades que dan acceso al bienestar” (2002:22-23).

El concepto cobra importancia en cuanto a qué *activos* son los recursos (tangibles e intangibles) cuya movilización permite a las familias el aprovechamiento de la estructura de oportunidades existentes en determinado momento. La *estructura de oportunidades* depende del Estado, el mercado, pero también la comunidad y la familia, medios tradicionales de acceso al bienestar en América Latina.

Esta estructura de oportunidades centrada en lazos sociales y que funcionaba como un sistema de integración parcial, se vio profundamente afectada. La desarticulación familiar y comunitaria producto de la falta de ingresos prolongada en el tiempo, el debilitamiento de los servicios públicos o la privatización de los mismos, y la reconfiguración del espacio urbano -entre otros aspectos- limitaron aún más las posibilidades de las familias (Minujin, 1992; Lozano, 1999; Kaztman, 1999). Al decir de Saraví (2007):

Frente a la falta de derechos sociales los pobres contaban con la comunidad, la familia, e incluso las relaciones clientelares; frente a un mercado de trabajo poco dinámico, el cuentapropismo y el sector informal eran un espacio de refugio; frente a la pobreza, las estrategias de sobrevivencia, las redes de reciprocidad o las organizaciones vecinales constituían un respaldo; y así los ejemplos podrían multiplicarse, sobre un trasfondo en el que las carencias y el sacrificio se anclaban en expectativas comunes de una movilidad social intergeneracional a través de la educación y/o el trabajo. La particularidad de la exclusión social en América Latina, que al mismo tiempo se constituye en la principal dificultad analítica, consiste en que ésta se da sobre un trasfondo de profunda pobreza y desigualdad, de extendida precariedad laboral, de limitada ciudadanización (Saraví, 2007:38).

En Argentina y Tucumán, al igual que en el resto de América Latina, el término exclusión social comienza a ser utilizado para dar cuenta del extremo agravamiento de las condiciones de vida de los sectores tradicionalmente pobres e inestablemente incluidos en sistemas de protección que empeoran notablemente su condición a partir de las transformaciones del capitalismo y la generalización del neoliberalismo como pensamiento dominante. Las desigualdades se agravaron como nunca antes en un continente tradicionalmente desigual (Bayón y Saraví, 2002).

En este contexto, las OSC se reconfiguran producto de la transformación de las situaciones de necesidad que se

difunden hacia sectores antes alejados de estas contingencias y que en algunos casos se suman a aquellos tradicionalmente marginados. El proceso da cuenta de las características que asume la segregación urbana. Da Cunha, Carman y Segura (2013) consideran la segregación como la correlación entre el espacio y los diferentes grupos sociales que se establecen en el mismo, caracterizados por su clase, etnia o religión. En el caso de la provincia de Tucumán este fenómeno aglutina a sectores tradicionalmente marginales, arribados desde las zonas rurales a partir del cierre de los ingenios, y nuevos pobres desplazados del centro de la ciudad por la falta de ingresos, el desempleo y los procesos de privatización del territorio. La acumulación de privaciones de estos sectores da como resultado la conformación de OSC centradas en la satisfacción de las necesidades más urgentes, principalmente a cargo de mujeres. Resulta interesante el señalamiento de D'Amico (2018) “más que un actor colectivo con una identidad unitaria, las organizaciones populares conforman una trama de interacciones recíprocas, donde se establecen pautas, deudas y compromisos, que conducen a las personas a actuar mancomunadamente en situaciones específicas” (2018:29).

La pobreza persistente (Clemente, 2014) se manifiesta y al mismo tiempo se reproduce en determinados territorios, que terminan constituyendo otra variable explicativa de la desintegración al ser reconocidos como lugares peligrosos, ámbitos de delito y perdición. La delimitación de zonas desfavorecidas, y en muchos casos estigmatizadas, en las que se acumulan privaciones durante décadas, genera a su vez relaciones entre los distintos actores sociales y vecinos que deben ser consideradas. El hecho de que las familias satisfagan parte de sus necesidades más elementales a partir de la tarea de organizaciones sociales resilientes a la descomposición social, les otorga una enorme importancia como interlocutores de una realidad que no resulta fácil de comprender para el resto de la sociedad.

Loic Wacquant (2007) estudia lo que él denomina territorios de la desesperanza tanto en EE.UU. (particularmente en Chicago) como en Francia y define seis variables características que, con ciertas diferencias sirven para dar cuenta de lo ocurrido en la provincia de Tucumán (González, 2022) a partir del cierre de los ingenios y la posterior desarticulación del Estado de Bienestar que eclosionó en la crisis de 2001. El análisis de las variables centrales permite dimensionar la importancia de las OSC⁴ y de la actitud del Estado nacional y provincial en estos espacios de pobreza agravada.

El asalariado como vector de la inestabilidad y de la inseguridad sociales: en la provincia de Tucumán como en el resto de América Latina, las ya mencionadas limitaciones del desarrollo económico y de los sistemas de bienestar hacen que en el nuevo contexto las oportunidades se limiten hasta ser casi inexistentes. En nuestros barrios la población lleva en algunos casos hasta cuatro generaciones sin posibilidad de acceso al trabajo formal por lo que (en muchos casos) este ya no forma parte de su horizonte aspiracional lo que hace que las OSC tengan un lugar protagónico a la hora de satisfacer necesidades básicas.

Fijación y estigmatización territoriales: el proceso de concentración territorial de la población con múltiples desventajas en sitios perfectamente delimitados se genera junto al deterioro urbano de estas zonas. A esto se suma la percepción desde adentro y desde afuera, de ser “lugares de perdición” lo que deriva en adjudicar comportamientos moralmente reprochables a sus habitantes, que son percibidos como peligrosos. En este contexto se dificulta la actividad de las OSC que son las que además habilitan el vínculo

4 Se trata de organizaciones de base territorial que aglutinan diferentes sectores sociales asociados por su situación de privación agravada, que responden a la caracterización de D'Amico (2018), y se dedican principalmente a la atención de necesidades alimentarias y ya desde 2007 abordan, además, la problemática de las adicciones y la situación de adolescentes y jóvenes.

con el Estado provincial y municipal y sus agentes dadas las características que se atribuyen a estos barrios.

La alienación espacial y la disolución del lugar: la idea de lugar como un espacio humanizado, culturalmente familiar que da seguridad, cede frente al concepto de espacio o zona en la que no hay resguardo y prima la inseguridad. El desarrollo de actividades ilícitas como opción económica de algunos vecinos provoca un repliegue del resto hacia adentro de sus espacios domésticos, un encierro para preservar y proteger sus posibilidades de progreso. Si bien este proceso descrito por Wacquant (2007) es idéntico a lo observado en la provincia, las OSC logran transformar estos espacios de desesperanza en lugares de cobijo a partir de políticas públicas. Disputan de este modo con las actividades criminales no solo el territorio sino un proyecto de vida alternativo.

Pérdida de un país interno: los vínculos familiares (padres, tíos, hermanos, pareja) y también de relaciones de amistad propias o de la comunidad de origen que puedan funcionar como red de protección en situaciones de riesgo o crisis, por ejemplo, quedar fuera del mercado laboral tal como ocurría en la primera etapa de la marginalidad se limitan o desaparecen por completo. La falta de sostén frente a situaciones-límite se da no sólo en lo económico sino también en lo emocional y está estrechamente relacionada con el deterioro sostenido del capital de las familias. Las OSC atemperan el efecto de desamparo dependiendo a su vez de los recursos que les habilite el Estado para un mayor o menor impacto.

El esquema de análisis propuesto por Wacquant (2007) pone en evidencia -tal como lo señala el autor para el caso de la *banlieue* francesa-, la importancia de un Estado que no abandona, sino que se hace presente. En el caso estudiado la intervención estatal es siempre mediada por las OSC que a pesar de la fragmentación de los lazos sociales y la violencia se constituyen como ámbitos de esperanza y resistencia (González, 2022).

Estado y OSC, un vínculo para transformar

El análisis histórico realizado pone en evidencia el rol fundamental de las OSC a partir de la década del '50 y hasta nuestros días, primero como facilitadoras de un sistema de bienestar deficitario, por momentos muy limitado y, luego, dado el agravamiento de las condiciones sociales de la población a partir de la imposición del neoliberalismo como ideología dominante.

Durante el periodo 2003-2015 ocuparon un rol central en la implementación de planes y programas sociales. Es numerosa la bibliografía acerca de su función mediadora de las políticas sociales en aquel período, así como también -dependiendo de su vinculación con los denominados movimientos sociales- su rol activo en la disputa por los recursos estatales. Han sido claves en la implementación de múltiples propuestas, lo que les significó en algunos casos tener que decodificar los criterios de una burocracia estatal alejada de las dificultades y desafíos concretos en la vida cotidiana de los sectores más pauperizados (Señorans, 2021).

Resulta difícil diseñar herramientas realmente eficaces para problemas complejos que evidencian la interacción de múltiples factores, sin contar con la experiencia y el conocimiento acumulado de quienes desde hace décadas reinventan formas de superar necesidades en estos contextos familiares y comunitarios tan adversos. Las OSC facilitan la comunicación de las poblaciones de sus territorios con el Estado y promueven el acceso a una ciudadanía -que, aunque limitada- evita que los procesos de exclusión social se agraven, tal como evidencian los estudios de Wacquant (2007) y lo analizado en la provincia de Tucumán (González, 2022).

Por otro lado, es claro que requieren del apoyo y del financiamiento estatal a fin de dar sustentabilidad a sus actividades y permitir una red de bienes y servicios más sólida y estable que pueda ser considerada como un capital de las familias. Sólo garantizando ciertas seguridades pueden

habilitar a las familias y comunidades a tomar apuestas a mediano plazo y movilizar proyectos de futuro indispensables para la inclusión ciudadana (Bourdieu, 2011).

En distintas etapas de nuestra historia fueron convocadas para integrar espacios de participación orientados al control de sus propios vecinos (rol de los Consejos Consultivos durante el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados) o para generar iniciativas, pero sin garantías de financiamiento- (Mesas de Gestión Local). Por momentos han sido alentadas a gestionar programas a los que de algún modo había que “buscarles la vuelta” a fin de que resultaran útiles a los objetivos organizacionales (Señorans, 2021). Sin embargo, no han sido convocadas para el diseño de las políticas a implementar por parte del Estado ni para evaluar las propuestas estatales aún en los momentos de mayor activismo público y compromiso social del Estado.

Se puede decir, citando a Blanco y Gomá (2003), que existen razones éticas, epistemológicas y pragmáticas que hacen imprescindible la participación de las OSC como mediadoras y destinatarias de la acción pública. Desde la ética, en su calidad de ciudadanos y ciudadanas de esta democracia tienen el derecho a formar parte y conocer los procesos que los y las implican y que contribuyen a financiar, desde la epistemología se puede afirmar que tienen el conocimiento que facilita y complementa el aporte de la investigación científica al poder situar y contextualizar el funcionamiento de las variables nodales de cada problemática, por último son centrales a la hora de facilitar o no la implementación de cualquier iniciativa, por lo que desde un posicionamiento pragmático son fundamentales también como garantes de la sustentabilidad de cualquier proyecto.

Las Universidades Nacionales pueden contribuir a fortalecer el vínculo entre el Estado y las OSC, es fundamental el aporte desde sus cátedras y centros de investigación para desarrollar conocimiento situado y comprometido con los procesos de inclusión social, también para generar egresados que puedan comprender la complejidad de los contextos y

comprometerse en remover los obstáculos que dificultan la integración social tal como lo propone la extensión crítica.

La experiencia de GESID durante la pandemia

Durante el año 2020, el grupo GESID realizó una investigación mediante encuestas a referentes de dieciocho organizaciones sociales, siete pertenecientes a barrios del Gran San Miguel de Tucumán y el resto a localidades del interior de la Provincia⁵ que permitió elaborar: “El diagnóstico participativo de comunidades de Tucumán en tiempos de pandemia” publicado en la página oficial y redes sociales de nuestra facultad (GESID, 2020). Se indagó acerca de tres aspectos: la situación familiar y comunitaria, las acciones y medidas gubernamentales y la situación de las organizaciones. Luego de la encuesta, se realizaron entrevistas abiertas con las referentes para profundizar algunos aspectos que parecían confusos o incongruentes.

Algunos de los principales resultados de este trabajo muestran que las OSC se enfrentaron al agravamiento de la situación alimentaria de las familias afectadas por la parálisis de la economía⁶, lo que les significó por un lado garantizar la asistencia alimentaria para los niños, niñas

⁵ Las OSC que participaron fueron: Cocina Comunitaria San Pantaleón de Burruyacu, Costanera Norte, Los Lapachos Tucumán y Juntos por la Comunidad de San Miguel de Tucumán, Cocina Comunitaria Vecinos Unidos de Chicligasta, Colonia San Lorenzo Grande y Cocina Comunitaria Pueblo de Dios de Cruz Alta Fundación Lazos de Esperanza y Comunidad Indígena La Angostura de Taí del Valle, Cocina Comunitaria la Carpa del Encuentro de Graneros, Fundación MAS de San Miguel de Tucumán, TUCMA de Río Chico, Centro Vecinal 8 de Marzo, Centro Comunitario Acceso Este y Centro Comunitario Acceso Este – Anexo Las Tipas de Las Talitas, Calpini de Taí Viejo, Creaciones Flora, Roperio Comunitario Benjamín Paz y Merendero La Nena de Trancas.

⁶ El 100% de las personas encuestadas manifestó tener menos capacidad de compra: o porque los ingresos eran menores, o porque eran iguales, pero alcanzaban menos. El 8% de las personas opinó que habían aumentado, pero alcanzan menos (GESID, 2020).

y adolescentes y por otro contener a las que, a causa de las medidas adoptadas por el gobierno ASPO -aislamiento social preventivo y obligatorio- y DISPO -distanciamiento social preventivo y obligatorio-, se vieron obligadas a recurrir a la asistencia de la organización por primera vez, sin que el Estado aumentara la asistencia de alimentos.

La demanda de trabajo en diferentes rubros como la construcción, gastronomía o la zafra se vio disminuida drásticamente lo que afectó gravemente a muchos hombres y jóvenes de los barrios populares, pero también impactó en las mujeres que se desempeñaban en tareas domésticas o de cuidado. La respuesta del Estado para contener esta situación, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), logró paliar en parte las dificultades, pero resultó insuficiente y en muchos casos no llegó a la totalidad de quienes lo necesitaban, de modo que las estrategias de supervivencia se concentraron en el espacio barrial o comunitario.

Otros problemas pre-existentes se agravaron en especial los anímicos o emocionales como el alcoholismo y las adicciones, o tuvieron un mayor impacto como la falta de infraestructura (viviendas adecuadas) y los problemas de abastecimiento de servicios básicos; sin embargo, no fueron priorizados por la política pública. Tampoco hubo una oferta estatal especialmente orientada a atender las problemáticas de la infancia y la adolescencia en contexto de múltiples privaciones, las soluciones educativas que se pensaron no fueron adecuadas a estos contextos en los que las familias en muchos casos están imposibilitadas de garantizar los soportes mínimos necesario⁷.

Salvo la asistencia alimentaria, las actividades y programas que proponía el Estado se suspendieron totalmente.

⁷ En relación al efecto de la pandemia entre niñas, niños y adolescentes, señalaron que la pandemia afectó a los adolescentes debido a que tienen menos actividades o están sin hacer nada (83% de las respuestas) y también a adolescentes, niños y niñas que tienen dificultades para realizar las tareas escolares (69% de las respuestas) y que se encuentran mucho tiempo solos o sin cuidado parentales (12% de las respuestas) (GESID, 2020).

Los servicios sanitarios (declarados esenciales) emplazados en estos territorios orientaron su personal a la emergencia y en muchos casos no estuvieron disponibles para atender a las comunidades.

Las organizaciones quedaron solas en los territorios, gestionando, dando respuesta a las necesidades alimentarias y brindando asistencia a las familias con personas enfermas de COVID-19 y sin redes de apoyo. Reducida al mínimo la presencia del Estado Provincial, la gestión de las OSC cobró una importancia vital frente al aumento de la demanda y la ausencia de otros dispositivos. Las organizaciones fueron sostenes claves -aunque no suficientemente reconocidas- durante toda la pandemia.

Si bien el Diagnóstico Participativo fue una experiencia difundida en redes sociales y sus resultados formaron parte de una publicación nacional⁸, es necesario sostener estos esfuerzos para lograr que la experiencia concreta de las OSC sea considerada a la hora de definir las acciones estatales.

La pospandemia

A comienzos del año 2022 y durante el 2023 con el antecedente de la producción del Diagnóstico Participativo, GESID implementó el Proyecto “Inclusión Democrática” con los siguientes objetivos: mejorar el acceso a los derechos y al abordaje integral de las problemáticas vinculadas a la salud individual y social de las poblaciones de alta vulnerabilidad seleccionadas de Gran San Miguel de Tucumán y fortalecer a las organizaciones no gubernamentales como actores de las políticas sociales y de las prácticas comunitarias.

Para lograrlos se crearon centros de extensión comunitaria con la participación de estudiantes de diferentes

⁸ El Diagnóstico Participativo formó parte de González, et al. (2021).

disciplinas de las Facultades de Filosofía y Letras, Psicología y Derecho. Estos centros se enfocaron en asistir y acompañar a las familias y comunidades, transfiriendo y creando herramientas para mejorar su acceso a los derechos. Desde allí, el trabajo consistió en promover vínculos saludables, acompañar las trayectorias educativas, fortalecer las capacidades individuales, sociales y de organización y generar conocimiento sobre la situación de las comunidades y los jóvenes.

Como se puede observar en la Tabla N° 1, se conformaron 5 centros de extensión en las siguientes organizaciones territoriales.

Tabla N° 1: Centros de extensión en OSC

OSC	Localidad	Ubicación
Asociación Civil Los Lapachos	Capital	Gran San Miguel Organización de Tucumán
Centro Comunitario Acceso Este	Las Talitas	Gran San Miguel de Tucumán
Centro Vecinal 8 de Marzo	Las Talitas	Gran San Miguel de Tucumán
Cocina Comunitaria de Trancas	Trancas	Interior de la provincia
Fundación MAS	El Manantial	Interior de la provincia

Fuente: Elaboración propia

De este modo, el programa propuso dos estrategias principales:

1. Capacitaciones transversales en la universidad: se ofrecieron talleres y formaciones para potenciar las habilidades de las organizaciones.

2. Acompañamiento territorial de estudiantes: colaboraron directamente en el terreno con las organizaciones para lograr un mayor impacto.

Se generaron espacios para promover la horizontalidad de las relaciones entre los actores universitarios (estudiantes y docentes) y los actores sociales, rompiendo con la tradicional jerarquía de “quien sabe” y “quien no sabe”. El diálogo entre profesores, estudiantes y las organizaciones sociales procuró ser una práctica “sustancialmente democrática” conforme los supuestos de la extensión crítica (SCEAM, 2010 en Tommasino y Cano, 2016). A diferencia de un modelo vertical de “extensión de servicios”, donde la universidad simplemente “transfiere” conocimiento, GESID implementó un proceso de co-construcción.

De este proceso participaron distintos equipos docentes que se sumaron en la gestión del proyecto, lo que implicó la posibilidad de contar con diferentes miradas aportadas por disciplinas como el trabajo social, la psicología, las ciencias de la educación, la literatura y la sociología jurídica. La adhesión y compromiso de las cátedras posibilitó la gestión compartida del proyecto, el cumplimiento de supervisiones, el acompañamiento a estudiantes y la participación en espacios de intercambio con las OSC. Este intercambio se materializó en espacios donde los docentes mostraron un gran interés por las actividades y problemáticas que las organizaciones enfrentan a diario.

El proceso de co-construcción de conocimiento abordó diversos temas. Se discutió la situación de los y las jóvenes escolarizados y no escolarizados, se exploraron ideas innovadoras como la fabricación de juguetes con materiales reciclados y la necesidad de crear ludotecas. También se analizaron formas de enseñanza alternativas a las escolares para fortalecer capacidades principales de los y las estudiantes. El diálogo se extendió también a problemáticas sociales más complejas como la salud mental, la violencia

de género, el abandono, las rivalidades entre barrios, etc. En este sentido, se trabajó en el desarrollo de capacidades y habilidades para contener, derivar y acompañar en la resolución de estas problemáticas.

Al involucrar a estudiantes y ponerlos en contacto con las problemáticas de los territorios, esta práctica universitaria buscó expresamente romper con el comportamiento de la universidad como una “fábrica de profesionales” (Carlevaro, 2010 en Tommasino y Cano, 2016:10) promoviendo un espíritu solidario y comprometido. En lugar de una formación meramente técnica, se procuró ofrecer una experiencia que facilitara el desarrollo de un espíritu solidario y comprometido con los procesos de transformación social, a partir del trabajo junto a las OSC.

Este modelo de prácticas extensionistas pone en evidencia que el conocimiento no reside únicamente en la academia, sino que se genera en el intercambio y la colaboración con los saberes populares. En la concepción adoptada, la extensión es asumida como un significant que procura vincular los procesos de enseñanza y creación de conocimiento con los grandes problemas nacionales y las necesidades de los sectores populares de la sociedad, en proyectos políticos-académicos que disputen los modos hegemónicos de hacer universidad (Tommasino y Cano, 2016).

En las instancias de evaluación, la experiencia fue valorada positivamente por las organizaciones: la incorporación de estudiantes de carreras que hasta ese momento habían permanecido ajenas a la labor que estas realizan, el intercambio fluido con los profesores, el interés de los mismos y sus opiniones sobre las problemáticas barriales, fueron aspectos especialmente valorados. Los y las estudiantes reconocieron al proyecto como un espacio de aprendizaje significativo, resaltaron la importancia de compartir puntos de vista con otras disciplinas, conocer nuevos contextos de trabajo y adquirir nuevas sensibilidades.

La extensión universitaria y las OSC en la era Milei

El complejo escenario social, económico y político pospandémico se agudizó significativamente en 2024. Las medidas económicas y sociales implementadas por el modelo ultraneoliberal del presidente Javier Milei, generan graves consecuencias. El rezago salarial de los y las trabajadores/as, la pérdida de fuentes de empleo, el recorte de programas sociales y el desmantelamiento y vaciamiento de las principales instituciones del Estado encargadas de la protección social, son algunas de las más graves. La pobreza alcanzó el 52,9%, y la indigencia el 18,1% en el primer semestre de ese año, según datos aportados por el INDEC.

Además, y como parte de lo que el propio presidente denomina “la batalla cultural” se inició un ataque directo contra las organizaciones sociales. Esta ofensiva se materializa mediante acusaciones de corrupción, desmanejo y malversación de fondos, e incluso poniendo en duda su propia existencia. Con estas acciones, se ha justificado la desaparición de programas sociales y la interrupción de la asistencia alimentaria que históricamente llegaba a los sectores más empobrecidos a través de estas organizaciones.

En el ámbito universitario la situación no es menos grave. Como parte de la deslegitimación de lo público se promueven desde el gobierno campañas de desprestigio hacia las universidades nacionales, además de desfinanciarlas. No se realizan convocatorias para propuestas de extensión y las que se encontraban en curso demoran la transferencia de fondos hasta hacerlos totalmente insuficientes.

En este contexto se reconvirtieron las actividades previstas por “Inclusión Democrática 2”. Dada la imposibilidad de financiar la llegada de estudiantes a los territorios se desarrollaron acciones en el propio ámbito de la Universidad, también porque se sintió el impacto de la situación económica en los y las jóvenes universitarias que en muchos casos priorizaron obtener ingresos y dejaron de lado estas propuestas.

Una de las actividades realizadas durante 2024 fue la implementación de una serie de talleres con las OSC⁹ para conocer la situación en los barrios, aportar herramientas sobre los espacios de infancia que funcionan en los mismos y actualizar el diagnóstico de modo conjunto. Las dirigentes que participaron de los mismos relataron el agravamiento de las condiciones de vida de la población y el consiguiente aumento de la demanda sobre las organizaciones. Algunos de los testimonios recogidos dan cuenta de la situación:

[...] los hombres se van a la mañana y vuelven a sus casas sin nada para dar de comer. Van al comedor a pedir comida, eso no estaba ocurriendo... que sean los propios hombres los que piden [...] al comedor van las familias enteras, adultos mayores, adictos. La organización recibe el reclamo de otros vecinos al dar alimentos a los jóvenes con adicciones. (Referentes del Centro Vecinal 8 de marzo)

El crecimiento de la demanda se produce junto con la disminución de donaciones recibidas por parte de particulares, a las que las OSC venían echando mano para enfrentar las crecientes necesidades de los miembros de la comunidad, ya que el gobierno de la provincia mantiene la asistencia sin aumentos significativos. También hay un agravamiento en lo educativo:

[...] muchos adolescentes han abandonado sus estudios. Otros comenzaron después de que las clases se habían iniciado. En las escuelas del barrio este año se difundía que había vacantes cosa que antes nunca había lugar. Las familias recién lograron hace poco juntar para inscribir a los chicos, van dos o tres veces a la semana. (Referente de la Organización Acceso Este)

Este abandono escolar por parte de los y las adolescentes principalmente, motivado por la necesidad de priorizar

⁹ Las OSC participantes fueron las cinco que conformaron los centros de extensión y se sumaron dos más: Cocina Comunitaria “Vence al Tiempo” y la Biblioteca Popular “El Baúl”, ambas de Las Talitas.

la obtención de ingresos, representa un colapso en la estructura de oportunidades que profundiza las desigualdades sociales estructurales y compromete directamente las aspiraciones de movilidad social intergeneracional.

La falta o escasez de financiamiento para el desarrollo de actividades, la ausencia del gobierno nacional y las dificultades de la provincia para dar respuesta a través de sus instituciones en el territorio, agravan la tarea central de atención y contención de las familias y comunidades. En relación a esto las referentes comunitarias denunciaron:

El gobierno [provincial] no tiene empatía, actúa como el gobierno nacional. No hay acciones especiales de las instituciones frente a la crisis: CAPS [Centro de Atención Primaria de la Salud] sin médico, los comedores PNUD [Programa de Naciones de Unidas para el Desarrollo] de nuestra zona no reciben ayuda provincial, aunque Nación manda menos y la demanda es mayor (Referente Centro Vecinal 8 de marzo)

Los CAPS no tienen médico, no salen a la comunidad. (Referente Asociación Civil Los Lapachos)

Se perdieron totalmente los programas en el territorio. Las organizaciones están solas. (Referente Fundación MAS)

Aunque las OSC están acostumbradas a hacer frente a escenarios críticos, la velocidad y profundidad del agravamiento de las condiciones de vida de las familias y comunidades las coloca en una situación extrema. Incluso la subsistencia de las propias organizaciones se hace cuesta arriba por el aumento de las tarifas de los servicios y la disminución de los recursos disponibles. Frente a esto implementaron diferentes estrategias con el objetivo de generar ingresos para sí y para sus comunidades -se mencionaron la puesta en marcha de una pañalera ecológica y un taller de sublimado.

Al igual que en la universidad, también las organizaciones se enfrentan a la falta de participación, especialmente de

los y las jóvenes. No logran atraer y sumar a los mismos en las tareas y actividades. Algunos referentes relacionan estas dificultades con la falta de conciencia social y política, otros piensan que no tienen voluntad ni ganas de hacerlo, dejando entrever cierto hartazgo por lo que consideran decisiones libres y equivocadas.

El impacto de ciertos discursos culpabilizantes y de desprecio por los que no manifiestan voluntad de cambio o “ponen la energía suficiente” se hacen sentir entre los y las dirigentes. Generados desde la más alta política y encarnados en la figura del presidente, los denominados discursos de odio se muestran eficaces para promover, incitar y legitimar la discriminación, la deshumanización y la violencia hacia cualquier persona o grupo que piense o haga distinto. El debate sobre la baja de la edad de imputabilidad es un ejemplo de cómo los discursos culpabilizantes penetran en los barrios. Dirigentes y jóvenes de las propias OSC expresaron malestar, con posturas que argumentan que ciertos jóvenes “no merecen recibir ayuda” (Joven de la Biblioteca Popular El Baúl) o que la falta de participación es producto de la “falta de conciencia social y política” (Referente de la Cocina Comunitaria Vence al Tiempo). Las diferentes posiciones generaron controversia entre las organizaciones: algunas argumentaron que bajar la edad de imputabilidad: “es castigar a los que no son responsables, en todo caso hay que castigar a los padres” (Referente de la Asociación Civil Los Lapachos); otros jóvenes miembros de las propias organizaciones manifestaron: “algo hay que hacer” y expresaron su malestar con “[...] esos jóvenes que permanecen en la esquina, no responden a las convocatorias y roban, no merecen recibir ayuda” (Joven de la Biblioteca Popular El Baúl).

A diferencia del período de pandemia, durante el que la fraternidad y solidaridad entre vecinos y vecinas fue comentada por las organizaciones (GESID, 2020), se manifiesta el cambio en el humor social y una atmósfera de confrontación que agrava el cuadro antes descripto. Esto

deja entrever un cansancio que puede ser aprovechado para fracturar la organización popular.

En este escenario, la extensión crítica resulta fundamental para disputar internamente estos discursos de odio y confrontación, y reafirmar la conciencia política y la solidaridad. Proporciona el lenguaje y las herramientas analíticas para que las OSC puedan interpretar su realidad y construir un proyecto colectivo, defendiendo el sentido de “lo social” ante su negación ideológica.

El desfinanciamiento universitario y la interrupción de las convocatorias de extensión mencionadas anteriormente afectaron directamente la continuidad del proyecto y colocan a la extensión universitaria en una situación límite. La discontinuidad de las actividades debilita la relación establecida con las OSC. Si bien es resultado de políticas nacionales, este debilitamiento de la tarea extensionista puede ser interpretada como un abandono institucional, lo que pone en riesgo la confianza y amenaza la sustentabilidad del vínculo.

Reflexiones finales

El desarrollo de las experiencias comentadas resalta la importancia de promover una universidad al servicio de la inclusión social. La extensión crítica se muestra como un marco teórico y metodológico adecuado a este propósito, posible de implementar si promovemos un vínculo respetuoso con las OSC.

La tensión constante entre la rigidez de la estructura universitaria y la complejidad holística de la realidad social fue uno de los principales desafíos que se pusieron de manifiesto. Si bien la adhesión de cátedras de diversas disciplinas demostró su potencial para ofrecer miradas que aborden los problemas desde múltiples ángulos, evidenció

las dificultades operativas para compatibilizar la tarea interdisciplinaria.

También resulta un desafío garantizar el financiamiento de estas actividades. El problema del financiamiento intermitente debe ser asumido como una demanda política y ética. La interrupción del mismo da como resultado la discontinuidad de procesos iniciados, tal como se relató en la experiencia.

Es deseable que el Estado fortalezca sus capacidades de articulación y co-gestión con las OSC. Esto implica garantizar el financiamiento y acompañamiento estatal estable. Sólo asegurando ciertas seguridades y recursos estables, las OSC pueden habilitar a las comunidades a movilizar proyectos de futuro a mediano plazo, indispensables para la inclusión ciudadana.

El rol de las OSC como facilitadoras del acceso al bienestar obliga a promover su participación activa en la planificación de políticas públicas. Su experiencia acumulada durante décadas es un conocimiento insustituible.

La Universidad, a través de sus funciones sustanciales (docencia, investigación y extensión) en interacción permanente, tal como postula la extensión crítica, puede aportar a este proceso de co-gestión fortaleciendo las capacidades de las OSC y promoviendo espacios de encuentro con las áreas gubernamentales.

La valoración positiva de la experiencia relatada por parte de los/las estudiantes y de las propias organizaciones, reafirma la importancia de la extensión crítica como una práctica que busca poner la labor universitaria al servicio de las mayorías populares con claras implicaciones políticas, pedagógicas y éticas.

En este clima generalizado de confusión y desesperanza, las organizaciones sociales resisten. Es crucial que los espacios académicos mantengan el compromiso ético y pragmático de seguir pensando y actuando con ellas, para

disputar el sentido de lo social y construir una sociedad más justa y saludable.

Referencias bibliográficas

- Bayón, C., & Saraví, G. (2002). Vulnerabilidad social de la Argentina en los años noventa: Impactos de la crisis en el Gran Buenos Aires. En R. Kaztman & G. Wormald (Coords.), *Trabajo y ciudadanía: Los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*. Fernando Errandonea.
- Blanco, I., & Gomà, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional: Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. *Gestión y Política Pública*, 12(1), 5-42. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- Bourdieu, P. (2011). *Las estrategias de la reproducción social*. Siglo XXI Editores.
- Carlevaro, P. (2010). Intersecciones y uniones de la universidad con la ética. *Reencuentro. Análisis Teórico y Crítico del Pensamiento Educativo*, (57), 8-17. <https://reencuentro.xoc.uam.mx/index.php/reencuentro/article/view/743>
- Clemente, A. (2014). Sobre la pobreza como categoría de análisis e intervención. En A. Clemente (Coord.), *Territorios urbanos y pobreza persistente*. Espacio Editorial.
- D'Amico, V. (2018). Las transformaciones en las prácticas de los sectores populares organizados a partir de la implementación de la Asignación Universal por Hijo. *Ciudadanías: Revista de Políticas Sociales Urbanas*, (3).
- Da Cunha, N., Carman, M., & Segura, R. (2013). Antropología, diferencia y segregación urbana. En M. Carman, N. Da Cunha, & R. Segura (Coords.), *Segregación y diferencia en la ciudad*. Flacso-CLACSO.

- Erreguerena, F. (Coord.). (2023). *Textos clave de la extensión crítica latinoamericana y caribeña* (1ª ed.). CLACSO.
- Filgueira, F. (1995). *A century of social welfare in Uruguay: Growth to the limit of the Batllista social state*. Kellogg Institute, Notre Dame University. (Democracy and Social Policy Series, núm. 5).
- GESID. (2020). *Diagnóstico participativo de comunidades de Tucumán en tiempos de pandemia: Aportes para la política pública desde la inclusión democrática*. https://drive.google.com/file/d/1T7I6wDAXdTesMv5EhGH_d7b6E8aTBXGM/view
- González, M. G. (2022). La exclusión social en Tucumán: Un análisis orientado a la intervención. *Cátedra Paralela*, (20), 133–152. <https://doi.org/10.35305/cp.vi20.327>
- González, M. G., Nieva, M., Álvaro, R., & López, D. (2021). *Las organizaciones del Noroeste Argentino: Experiencias en el marco de la pandemia*. Experiencias en Acción 3, Territorios en Acción (UNGS-FLACSO-CEUR/CONICET). <https://territoriosenaccion.org/experiencias-en-accion-3-las-organizaciones-del-noroeste-argentino-experiencias-en-el-marco-de-la-pandemia/>
- Grosfoguel, R. (2023). Del “extractivismo económico” al “extractivismo epistémico” y al “extractivismo ontológico”: Una forma destructiva de conocer, ser y estar en el mundo. En F. Erreguerena (Coord.), *Textos clave de la extensión crítica latinoamericana y caribeña* (pp. 115-135). CLACSO. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/handle/123456789/3475/Textos-clave-Extension-Critica.pdf>
- Kaztman, R. (1999). *Activos y estructura de oportunidades: Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. CEPAL-PNUD.
- Kaztman, R. (2002). Convergencias y divergencias: Exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social de cuatro áreas

- metropolitanas de América Latina. En R. Kaztman & G. Wormald (Coords.), *Trabajo y ciudadanía*. Fernando Errandonea.
- Korol, C. (2023). Construir el poder desde abajo: Diálogos con Berta Cáceres (Cuba, 2011). En F. Erreguerena (Coord.), *Textos clave de la extensión crítica latinoamericana y caribeña* (pp. 347-363). CLACSO.
- Lewis, O. (1967). La cultura de la pobreza. *Pensamiento Crítico*, (7), 52-66. <http://www.filosofia.org>
- Lozano, C. (1999). La relevancia del debate acerca de la relevancia del trabajo y la política a fin de siglo. En C. Lozano (Comp.), *El trabajo y la política en la Argentina de fin de siglo*. EUDEBA-CTA.
- Minujin, A. (1992). En la rodada. En A. Minujin (Comp.), *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad Argentina*. UNICEF; Losada.
- Murillo, S. (2008). Producción de pobreza y construcción de subjetividad. En A. Cimaadmore & A. Cattani (Coords.), *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*. Siglo del Hombre Editores.
- Santos, W. G. (2018). De la *laissez-faire* represivo a la ciudadanía en receso. En B. Bringel (Coord.), *Antología del pensamiento crítico brasileño contemporáneo*. CLACSO.
- Saraví, G. (2007). Nuevas realidades y nuevos enfoques: Exclusión social en América Latina. En G. Saraví (Ed.), *De la pobreza a la exclusión: Continuidades y rupturas de la cuestión social en América*. Prometeo Libros.
- SCEAM, Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio. (2010). *Aportes al proceso de evaluación de la Extensión y las Actividades en el Medio en la Universidad de la República, noviembre 2006 – agosto 2010*. Universidad de la República.
- Señorans, D. (2021). Las políticas del “otro lado del mostrador”: Los encuentros entre las organizaciones de trabajadores de la economía popular y la burocracia estatal en clave etnográfica. *Trabajo y Socie-*

dad, 22(37), 333-354. <https://www.redalyc.org/journal/3873/387368391019/html/>

Tommasino, H., & Cano, A. (2016). Avances y retrocesos de la extensión crítica en la Universidad de la República de Uruguay. *Revista Masquedós*, (1), 9-23.

Torres, M. R. (2000). *Itinerarios por la educación latinoamericana: Cuaderno de viajes*. Prometeo.

Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad*. Siglo XXI Editores.

Sobre las autoras y los autores

Agustina Abelleyra

Lic. en Ciencias Sociales con orientación en Políticas Públicas (UNQ). Cuenta con experiencia en la gestión y análisis de políticas y programas de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, desarrollada en ámbitos gubernamentales y en articulación con organizaciones sociales. Su trabajo se enfoca en el fortalecimiento institucional, la articulación intersectorial y el abordaje territorial de las políticas de niñez.

Ligia Altaeff

Maestranda en Estudios Latinoamericanos del Trabajo, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Trabajadora en Ministerio Público de la Defensa, CABA. Integrante del equipo Grupo de Estudios sobre Política Social y Condiciones de Trabajo, Instituto de Investigaciones Gino Germani. Universidad de Buenos Aires.

Jimena Bondaruk

Concejala del Municipio de Tres de Febrero. Doctoranda en Educación UNTREF-UNSAM-UNLA, Magíster en Educación UdeSA y Lic. en Gobierno y Relaciones Internacionales. Se especializa en temas de primera infancia.

Florencia Cessario

Lic. en Psicología (UBA), de orientación psicoanalítica. Se desempeña en el abordaje de las violencias en el ámbito de

la salud, con especialización en violencia laboral. Cuenta con experiencia en promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Su trayectoria se inscribe en un enfoque de derechos humanos.

Cecilia Coppolecchia

Lic. Trabajo Social (UBA). Coordinadora de la Comisión de Desarrollo Comunitario del Instituto de Estudio y Administración Local para Avellaneda. Con amplia trayectoria en la gestión pública, especializada en áreas de infancia y articulación comunitaria.

Carla Fainstein

Doctora en Ciencias Sociales (UBA), Magíster en Estudios Urbanos (UNGS) y Licenciada en Sociología (UBA). Investigadora Asistente de CONICET con lugar de trabajo en la Escuela Interdisciplinaria en Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (EIDAES – UNSAM) y docente de la materia Sociología del Ciclo Común Básico (UBA).

Cynthia Ferrari Mango

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Magíster en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora Asistente de CONICET con lugar de trabajo en IICSAL-FLACSO. Es integrante del área Estado y Políticas Públicas, docente en FLACSO, profesora adjunta en la UNLaM y forma parte del equipo de Territorios en Acción.

Pablo Marsal Baraldi

Profesor de la materia: Política y Gestión de las ONG y Coordinador del Observatorio de ONG de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Posee un MA en “Development Management and Policy” de la Universidad de Georgetown. Ha publicado varios trabajos sobre las donaciones internacionales y las organizaciones de la sociedad civil. Recientemente fue elegido para integrar la Comisión Directiva de la International Society for Third Sector Research (ISTR).

Maria Sol Fogliarini

Estudiante de Antropología (UBA). Se desempeña como analista de datos especializada en el uso de herramientas digitales. Trabaja en temáticas de género, infancia y el entrecruce entre estudios sociales y tecnología.

Martina García

Lic. Sociología (UBA), Mg. Estudios y Políticas de Género (UNTREF). Se desempeña en la investigación académica y en el ámbito legislativo como asesora en proyectos sobre género, infancias y educación.

María Gabriela González

Doctora en Trabajo Social por la UNR, abogada y licenciada en trabajo social por la UNT, docente adjunta a cargo de la cátedra Trabajo Social y Sistemas de Protección Social de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNT (2001-2025), investigadora del CIUNT, actualmente Secretaría de Extensión de la Facultad de Filosofía y Letras (2022/2026). Directora de Niñez Adolescencia y Familia (2018- 2019) y Secretaria de Estado de Articulación Territorial y Desarrollo Local del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia (2007-2015), Miembro

de GESID (Gestión y Estudios Sociales para la Inclusión Democrática).

Agustina Gradin

Politóloga, Dra. en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Directora del Programa de Estudios sobre Organizaciones de la sociedad civil FLACSO Argentina. Co-coordinadora de Territorios en Acción.

Malena Hopp

Doctora en Ciencias Sociales, Magister en Políticas Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora del CONICET y del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Profesora de la Carrera de Trabajo Social, UBA. Investigadora del Departamento de Economía Social, Cooperativismo y Autogestión del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

Claudia Gabriela Reta

Doctora en Antropología (UBA), Magíster en Estudios Urbanos (UNGS), Licenciada y Profesora en Antropología (UBA). Docente de la materia Sociología del Ciclo Básico Común (UBA).

Daniela Rey Pereyra

Licenciada y Profesora en Sociología (UBA) y Maestranda en Estudios Feministas (UNSAM). Es parte del equipo de investigación de la Asociación Civil Lola Mora.

Adriana Rofman

Socióloga, Dra. en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Profesora

del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento. Investigadora de FLACSO Argentina. Co-coordinadora de Territorios en Acción.

Mario Roitter

Magister en Administración y Licenciado en Economía. Investigador del Centro de Innovación Social (CIS-Universidad de San Andrés) e investigador externo del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Desarrolla actividades de investigación, docencia, capacitación, evaluación y consultoría sobre organizaciones de la sociedad civil, economía social y desarrollo local. Profesor de posgrado en la Universidad de San Andrés y en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba.

Paula Cecilia Rosa

Socióloga, Doctora en Ciencias Sociales, ICO-UNGS. Investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Jefe de Trabajos Prácticos carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Co-coordinadora de la línea Desarrollo Regional y Economía Social (CEUR/CONICET) y co-coordinadora de Territorios en Acción.

Serena Santos

Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación y Doctoranda en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina; Licenciada en Sociología, Universidad de Buenos Aires; Becaria doctoral, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con lugar de trabajo en el Programa Educación, Conocimiento y Sociedad, Área Educación (FLACSO Argentina) en donde integra el Núcleo de Estudios sobre los Procesos Educativos en la Contemporaneidad (NEPEC) desde el 2021.

María de la Paz Toscani

Licenciada en Trabajo Social y Doctora en Ciencias Sociales, ambas por la UBA. Investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la carrera de Trabajo Social (FSOC-UBA) e integrante de Territorios en Acción.

Graciela Magdalena Yacuzzi

Licenciada en Trabajo Social por la UNT, docente e investigadora de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNT desde el año 2005 a la actualidad en la carrera de Lic. en Trabajo Social. Actualmente Secretaria de Coordinación y Fortalecimiento del Grado (desde el año 2022) y Secretaria de Extensión (2020-2022) de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNT. Miembro de GESID (Gestión y Estudios Sociales para la Inclusión Democrática). Autora de artículos en revistas científicas nacionales.

Las tramas de la sociedad civil organizada. Reflexiones desde el universo asociativo argentino reúne investigaciones y experiencias que abordan la sociedad civil como un campo analítico con densidad propia. La obra parte del reconocimiento de las dificultades para conceptualizar y medir el universo asociativo, dada la porosidad de sus límites y la heterogeneidad de prácticas que lo atraviesan. No obstante, subraya el papel activo e ineludible de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la vida pública argentina y su incidencia en la configuración de agendas y políticas.

El libro combina aportes teóricos sobre conceptualización y medición del sector, análisis del rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la implementación de políticas públicas y estudios de experiencias territoriales en distintas regiones del país. Los capítulos, basados en investigaciones empíricas robustas y metodologías participativas, examinan temáticas centrales, como cuidados comunitarios, infancias, educación, hábitat y economía popular.

La compilación propone una mirada relacional, territorial y política del entramado asociativo, destacando su carácter dinámico y su capacidad de producir conocimiento. En un contexto de transformaciones e incertidumbres, el libro invita a repensar la organización colectiva como herramienta clave para fortalecer lo público y reconstruir el sentido de comunidad.

