



2014- “Año de Homenaje al Almirante Guillermo Brown, en el Bicentenario del Combate Naval de Montevideo”

## “Sistematización de una Experiencia en Fortalecimiento y Territorialización a través de Organizaciones Sociales”

Ponencia presentada en las VIII Jornadas de Sociología  
De la Universidad Nacional de La Plata

Mesa 19: Evaluar para la Transformación

### Autores

Tomás Hengen, Eugenia Gilitchensky, Andrea Vidales  
María Eugenia Muñiz y Camila Sacks,

Octubre de 2014

## **1.- Introducción**

El recorte conceptual necesario para encarar el trabajo propuesto nos pone ante el desafío de ampliar fronteras de debate, al ponerlo a disposición del sinnúmero de miradas que nos imaginamos presentes en este Congreso. Nuestra intención es traspasar la superficie de la práctica, producto de ahondar en la problematización en la implementación de un caso particular de herramienta de política pública como es la implementación del programa de Fortalecimiento a Municipios para el Trabajo con Organizaciones Sociales de su Territorio.

Este programa forma parte de una amplia reorientación de la política del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad, expresados en el pasaje de implementación de políticas compensatorias hacia la igualación de oportunidades restituyendo derechos a la ciudadanía. Este enfoque entiende que, frente a una creciente participación ciudadana, las organizaciones se presentan como respuesta a la demanda de espacios de integración colectiva.

El CENOC es un organismo dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Presidencia de la Nación, en donde funciona el Registro de Organizaciones Comunitarias; y desde la reglamentación de la Ley Nacional de Voluntariado (25.855) se constituyó en su Organismo de Aplicación, con el fin de registrar y promocionar actividades de voluntariado en el campo organizacional.

El paradigma de promoción y restitución de derechos hace foco en la cuestión territorial como contexto para el abordaje de la transformación social entendida como la búsqueda de desarrollo a escala humana. Por ello es importante destacar el trabajo colectivo realizado con aportes de las organizaciones territoriales, de los equipos técnicos municipales y los del CENOC sin el cual este trabajo aparecería fragmentado. Así la idea de reflexión-acción se constituye en un proceso dialógico de transformación de la realidad en donde se reconocen aciertos, desvíos, hallazgos; instituyendo política, definida como la capacidad de hacer y de decir, elemento integral de la vida en sociedad.

El CENOC viene desarrollando desde el año 2010 el Programa de Fortalecimiento a Municipios, destinado a financiar proyectos que apunten a fortalecerlos a través de las

Organizaciones Sociales de su territorio para mejorar problemáticas sociales, de modo que estén preparados para dar respuestas a las nuevas demandas de forma articulada.

*“El objetivo de éste programa es la revalorización del trabajo conjunto entre los Municipios y las Organizaciones Sociales en su territorio. La que se desarrollará a través de actividades de capacitación y articulación de distinto tipo que favorezca la circulación de conocimiento de experiencias, de trabajo y la organización comunitaria”<sup>1</sup>.*

Teniendo en cuenta todo esto centraremos nuestra exposición en el análisis del desarrollo de un caso específico de fortalecimiento municipal generado a partir de este Programa. La particularidad del mismo, entendemos, genera puntos de observación sobre estrategia de capacitación<sup>2</sup> en las temáticas Lógicas de Gestión, Representatividad, Participación Ciudadana, Construcción de una Agenda Social y Legitimidad de las Organizaciones Sociales, entre otras. El propósito es pasar del plano de la experiencia que produce una práctica en torno a un proyecto, a la posibilidad de conceptualizar las relaciones asociadas a las situaciones sobre los que interviene. En este sentido, nuestro objetivo consiste en recuperar el aprendizaje que deja la experiencia.

Para ello, partimos de lo enunciado en los fundamentos del Programa de Fortalecimiento para Municipios que lleva adelante el Organismo, a saber: *“se considera importante fortalecer a través de los municipios a las organizaciones de sus territorios de modo que estén preparadas para dar respuesta a las nuevas demandas de forma articulada”<sup>3</sup>.*

La aplicación particular a describir se desarrolla a partir del trabajo que se ha llevado a cabo a partir del financiamiento del proyecto presentado ante este organismo por la Municipalidad de Sauce Viejo, Provincia de Santa Fe. Lo que se propone es un análisis tanto institucional como de contexto local. En cuanto al primero nos referimos a las

---

<sup>1</sup> Convocatoria al Programa de Fortalecimiento para Municipios y las Organizaciones de su Territorio, CENOC, 2012.

<sup>2</sup> Concebido el aprendizaje como un proceso de participación social, una organización que aprende puede visualizarse como una comunidad de práctica según la cual se constituye en un grupo de personas que comparten una preocupación un conjunto de problemas y un interés común acerca de un tema y profundizan su conocimiento y pericia en esta área a través de una interacción continuada. Véase Wenger MC Dermott y Zinder (1991), *Situated learning. Legitimate peripheral participation*)

<sup>3</sup> Convocatoria al Programa de Fortalecimiento para Municipios y las Organizaciones de su Territorio, CENOC, 2010

características institucionales de las Organizaciones Sociales participantes, lo que nos permitirá determinar el grado de desarrollo de las mismas, considerando aspectos relevantes a nuestra óptica como son las capacidades organizativas y el desempeño institucional.

En relación al segundo nos referimos que el contexto local no es neutro, él expresa la historia de los hombres, los conflictos y sus sistemas de vida, sus trabajos y sus creencias. La memoria colectiva otorga un sentido a la relación entre pasado, presente y proyecto, expresando así los contenidos profundos de la identidad colectiva.

## **2.- Marco Teórico**

Desde mediados de la década de 1980 las organizaciones de la sociedad civil se han incorporado a la dinámica política a escala global, estableciéndose en la agenda de los Estados nacionales; interpeladas por la academia como objeto de estudio pero también influyendo en la dirección de la política del conocimiento. Desde entonces hemos sido testigos de la emergencia de numerosas organizaciones fundamentadas mayoritariamente, al menos en su declaración de intenciones, en la defensa y promoción de los derechos humanos en sus aspectos más variados, desde el medio ambiente hasta cuestiones referentes a la discapacidad, pasando por la defensa de derechos de minorías y el desarrollo local.

Esta heterogeneidad responde sin dudas a complejas transformaciones ocurridas en la forma de concebir la resolución de las demandas sociales en la fase actual de acumulación del Capital. En este sentido, el actual escenario político, social y económico de nuestra región vuelve a poner en cuestión el rol de la sociedad civil organizada en la configuración de un modelo de desarrollo con inclusión social.

Desde la perspectiva de política pública adoptada por el CENOC se propone trabajar la participación territorial, apuntando a una mayor agilidad en la resolución de los problemas de las comunidades y la consecuente restitución de derechos. Tomando la definición de Milton Santos, se concibe al Territorio *“como una entidad política significativa. Tiene extensión, exclusividad, límite e identidad. Una relación estrecha entre el hombre y el medio que crea una identidad”*<sup>4</sup>. Se establecen relaciones las que pueden considerarse desde el punto de vista entre sus necesidades y sus satisfactores<sup>5</sup>. Hacen así posible construir una filosofía y una política de desarrollo auténticamente humanista.

El objetivo buscado a través del desarrollo de espacios de fortalecimiento está indudablemente *“vinculado a la asociatividad, al conocimiento, al potenciamiento del ser humano, a la sustentabilidad y a la ética”*<sup>6</sup>. Se puede afirmar entonces, que la

---

<sup>4</sup> Arocena, J. (1998) "El desarrollo local como desafío teórico y metodológico: Su pertinencia en procesos de gestión urbana". Curso de Posgrado Gadu, Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata

<sup>5</sup> Se trata de formas de satisfacer una necesidad. Un satisfactor puede contribuir simultáneamente a la satisfacción de múltiples necesidades o, a la inversa, una necesidad puede requerir de diversos satisfactores para ser Satisfecha. Véase Manfred A. Max-Neef. (1987). Desarrollo a Escala Humana. Editorial Eco Teca 4. Pág. 36/37

<sup>6</sup> Arocena, J. Op. Cit.

identificación de un grupo humano con su contexto se consolida si hay intercambio con otros grupos; el arraigo a un territorio se hace más fuerte si es posible la comparación, la defensa y la proposición de cambios.

En este sentido, entendemos que el **fortalecimiento** de las organizaciones sociales colabora en el logro de estos propósitos, ya que implica trabajar la trama organizativa de los actores que intervienen en el territorio, potenciando sus vínculos, de forma tal de estrechar el entramado social y generar así las condiciones para la búsqueda colectiva de cambios sociales, basado en la **Articulación** (para resolver situaciones concretas, es coyuntural, se pueden articular conocimientos, recursos materiales y es una forma de gestionar colectivamente); y **Asociación** (es el acuerdo entre partes para llevar adelante un proyecto/propuesta, definiéndose roles y funciones, objetivos comunes, afecto societatis, se mantiene en el tiempo). Estos conceptos fueron trabajados durante el encuentro “Propuesta de Sistematización: Análisis Institucional y de Contexto, de los Proyectos financiados por éste Centro” realizado en la Municipalidad de Sauce Viejo; provincia de Santa Fe, el 24 de agosto de 2014.

En dicho encuentro distintos actores involucrados en la ejecución de distintos proyectos en el marco del Programa en cuestión coincidieron en señalar el protagonismo que los gobiernos locales asumen en la vinculación con las organizaciones sociales y amplían la acción pública por medio de la inclusión de nuevos actores políticos.

Por nuestra parte, consideramos que un actor social es un sujeto colectivo estructurado a partir de una conciencia de identidad propia, portador de valores, poseedor de un cierto número de recursos que le permiten actuar en el seno de una sociedad con vistas a defender los intereses de los miembros que lo componen y/o de los individuos que representa, para dar respuesta a las necesidades identificadas como prioritarias. También puede ser entendido como un grupo de intervención, tal que percibe a sus miembros como productores de su historia, para la transformación de su situación. O sea que el actor social actúa sobre el exterior, pero también sobre sí mismo. En ambos casos, el actor se ubica como sujeto colectivo, entre el individuo y el Estado. En dicho sentido es generador de estrategias de acción (acciones sociales), que contribuyen a la gestión y transformación de la sociedad.

A partir de esta concepción, tal como indica Arocena, la sociedad puede ser entendida como un sistema (sistema social), que nunca está totalmente reglamentado ni controlado, y en el cual los actores sociales disponen de un margen de libertad más o menos grande, que utilizan en forma estratégica en sus interacciones con los demás. Es así que los actores sociales actúan en consecuencia en el marco de relaciones sociales desiguales y conflictivas, basadas en la influencia, la autoridad, el poder y la dominación.

Un proceso de transformación social orientado a la inclusión tiene por corolario la constitución y el desarrollo de nuevos actores sociales, productores de nuevos conflictos ligados a las características de un nuevo orden de factores. En dichos casos, el sistema político es más o menos permeable a la influencia de los actores sociales, según las características que lo fundamentan: desde un tipo centralizador y autoritario, hasta un tipo descentralizador y democrático.

En todos los casos, la intervención de los actores sociales debe ser juzgada a partir de su representatividad, pero también de su participación y por ende en la intervención de la articulación del poder simbólico, político y cultural, manifestado en las capacidades de transformar los conflictos sociales en nuevas reglas institucionales.

### 3.- Desarrollo de Caso

Los primeros contactos con la Municipalidad de Sauce Viejo, Provincia de Santa Fe, se realizaron en el año 2012, a partir del intercambio de información con miembros del equipo técnico de la oficina Municipal destinada al abordaje territorial de las organizaciones sociales. A partir de dicho momento se estableció una dinámica de trabajo fundada en una perspectiva que persiguió la integración de saberes, conocimientos y experiencias.

La Localidad de Sauce viejo está ubicado a 22 km de la Capital de Santa Fe, cuenta con 8.123 habitantes (INDEC, 2010) lo que representa un crecimiento del 15 % respecto a la anterior medición. Su alta tasa de crecimiento obedece a que gran parte de la población pasó de ser de fin de semana a considerar el territorio como residencia permanente. También fueron fuertes agentes de enraizamiento la instalación de un parque industrial, y la presencia del Aeropuerto que opera gran parte de los vuelos destinados a la capital provincial lo que promovió el desarrollo de una actividad turística de relevancia.

La celeridad en el cumplimiento de los requisitos técnicos y administrativos para la aprobación del proyecto hizo patente la calidad del acompañamiento propuesto, destacándose el grado de compromiso tanto del Municipio como de las propias Organizaciones Sociales. Esto también pudo constatar en las voluntades movilizadas en el marco de un primer evento de reflexión denominado “Motivación, intereses, deseos y necesidades”.

#### *Características del proyecto*

El proyecto ‘*Construyendo entre todos Sauce Viejo Sustentable*’ se propuso fortalecer el proceso de articulación entre el municipio y las organizaciones sociales. Con el objetivo de fortalecer el entramado social del territorio, se estableció como contenido a debatir y reflexionar la problemática de los **residuos sólidos urbanos** a nivel local, punto de emergencia de la comunidad que, con mayor o menor énfasis, estuvo presente en las diferentes demandas que las organizaciones hacían al municipio. A priori se evaluó que dicha problemática garantizaría la participación de las organizaciones y su compromiso en



el proceso de trabajo. En relación a los participantes se decidió convocar a todas las organizaciones, formales e informales, presentes en la dinámica territorial.

Por un lado, se convocaron a **Talleres de sensibilización**, reflexión y debate con las Organizaciones Sociales de la comunidad, a los fines de recuperar saberes y sistematizar propuestas con miras a la construcción de una planificación colectiva sobre la problemática de los RSU (principales criterios). Y por otro, se promovió la formación de **Promotores Ambientales Comunitarios** (capacidades instaladas en la comunidad) para garantizar la sustentabilidad de las acciones territoriales y el protagonismo en el debate y diseño en las políticas públicas.

*Hipótesis de trabajo. Contexto Local.*

*“El crecimiento sostenido del distrito en las últimas décadas no ha sido debidamente acompañado de procesos viables en relación a planificar y ejecutar políticas públicas que integren acciones, actores y sectores para resolver las distintas problemáticas que integran la agenda local”.*

Esta hipótesis motivó desarrollar el proyecto en el sentido de promover la articulación entre el Estado local y las Organizaciones Sociales para el diseño, ejecución y monitoreo de políticas públicas a través de la discusión colectiva, cuya solución debe liderar el Estado local.

### 3.1 Hallazgos, resultados, perspectivas

A los fines de alcanzar los objetivos propuestos, a saber, construir un diagnóstico local sobre la problemática de residuos desde los aportes de las organizaciones y grupos de base presentes en la dinámica territorial, sistematizar en una planificación colectiva y desde los criterios territoriales relevados, un programa de gestión integral de residuos a nivel local, desarrollar acciones de sensibilización sobre la problemática de residuos y sus alternativas de solución desde la identidad comunitaria local y promover la participación de las organizaciones sociales y grupos de base en los procesos de gestión local, a partir de la formación en temáticas ambientales comunitarias; se plantearon diversas acciones y actividades. Las mismas se diseñaron en dos niveles diferenciados, uno relacionado a la concreción de los talleres barriales y otra al proceso de formación de Promotores Ambientales Comunitarios.

Mientras los talleres pretendían favorecer la participación de la comunidad en los diferentes barrios del distrito, la propuesta de formación de los PAC apuntaba específicamente a la capacitación de los referentes de las OS, en la pretensión de dejar instaladas capacidades y habilidades a los fines de continuar el proceso de trabajo, más allá de la finalización del proyecto de referencia.

El proceso de formación posibilitó que en la localidad se cuente con personas sensibilizadas y susceptibles de trabajar estas temáticas en el territorio, propiciando la participación responsable y apuntalando alternativas de solución a los problemas emergentes. En este sentido han quedado capacidades y habilidades instaladas en el ámbito local que permiten dar continuidad a la propuesta y, desde allí, fortalecen el entramado social de la comunidad con miras a la transición hacia la sustentabilidad.

Se desarrolló el esquema básico de planificación sobre gestión de los RSU que contempla el abordaje integral desde cinco dimensiones, que a continuación se detallan, referenciando además las ideas-fuerza en cada una.

**Política.** La gestión integral de los residuos no es solo prestación del servicio de recolección: se debe superar la visión simplificada del problema de los RSU como la sola prestación de un servicio.

**Social.** La participación ciudadana no es una cuestión más, sino la garantía de sustentabilidad de la gestión de los RSU.

**Técnica.** La gestión integral de los RSU en un proceso integral. La tendencia hegemónica es a generar cada vez más basura, si sólo hay un avance en términos de tecnología, a corto o mediano plazo, la infraestructura empleada quedará obsoleta, quedando en evidencia la sesgada solución a la problemática y la equívoca inversión de los fondos públicos.

**Económica.** La basura no es un negocio: sólo lo es para las grandes empresas contratistas que lucran con la disposición cruda de la basura en lugares que ellos mismos gestionan.

**Cultural.** El problema no es el residuo, sino el consumo desmedido de cosas que lo generan.

En líneas generales, consideramos que el grado de satisfacción fue significativo y en la mayoría de los casos superó las expectativas primarias que se tenían en relación a la puesta en marcha del proyecto. Hubo dos factores que, a nuestro criterio, generaron esta apropiación positiva de la iniciativa: la primera, relacionada con la **territorialidad** que caracterizó la propuesta. Cada vecino pudo reencontrarse con pares y participar desde las particularidades de su barrio, desde su pertenencia comunitaria y cada uno de los aportes adquirió relevancia en el todo. Se generó un proceso de identificación desde la singularidad de cada barrio. En segundo lugar, la temática central del proyecto se ligó a un punto de **emergencia comunitaria**, una problemática que recurrentemente está presente en la agenda de las organizaciones, motivo por cual, la decisión política del municipio de priorizarla y proponer ámbitos de discusión colectivos, sin dudas, fue un factor que cooperó a promover la satisfacción descripta.

#### *Organización interna. La tarea docente*

A los fines de llevar adelante el proyecto se generó un equipo de trabajo intramunicipal que a su vez coordinó las acciones a desarrollar con los referentes de las OS. Este grupo estuvo conformado por integrantes del Ejecutivo Comunal, las áreas de Desarrollo Social, Asesoramiento Jurídico y el área de Empleo. También participaron

(aunque no con carácter sistemático) los encargados del Obrador Comunal. Se realizó una división operativa de las acciones a desarrollar, acorde a las posibilidades de cada referente, que sin lugar a dudas garantizó la concreción del proyecto en las mejores condiciones así como estableció un ámbito de discusión permanente para tomar decisiones oportunas que también abonaron el desarrollo óptimo del proceso.

De la tarea docente recuperamos fundamentalmente la flexibilidad para adecuar los contenidos de la capacitación prevista a los intereses, expectativas y saberes de los participantes, en los diferentes talleres y durante todo el proceso de formación. El nivel de conocimiento sobre la problemática y las alternativas de solución que han desarrollado en diferentes municipios con escala similar facilitó además el proceso comparativo y de asimilación de los contenidos.

En todo momento demostraron actitud cooperante para plantear dinámicas adecuadas, que motivaron a los participantes a comunicarse sin inconvenientes, resonando con la empatía que generaron a nivel individual y grupal.

### *Reorientaciones*

Hubo dos reorientaciones importantes: la primera ligada a la fecha de inicio del proyecto, ya que los fondos estuvieron disponibles hacia fines de noviembre y se debería haber comenzado a principios de diciembre y hasta el mes de marzo inclusive. Ese período justamente es el de mayor actividad en la localidad debido a su perfil turístico y sumado a otras variables, como el receso de verano y actividades múltiples a nivel comunal, definió que se comenzara en el mes de marzo. La otra reorientación estuvo ligada a la cantidad de talleres previstos en el proyecto original: de ocho que se pensaron en los diferentes barrios, se redujeron a cuatro juntando dos o más barrios en cada uno de los mismos. La solicitud de modificación, en ese caso, fue de los mismos referentes de las organizaciones, quienes manifestaron la necesidad de aglutinarse por sector y garantizar así mayor participación de los vecinos.

En relación a los resultados no esperados, quizá el más significativo haya sido la utilización del conjunto de materiales gráficos y audiovisuales para continuar el proceso de difusión en los barrios, promovido por las propias organizaciones. En tanto estrategia de

continuidad no se había previsto el aprovechamiento de dichos materiales, que sirvieron de instrumento para ampliar la base social de la iniciativa primaria.

### *Impacto en las organizaciones: nueva calidad vincular*

Finalizada la capacitación hay, podríamos decir, nuevos vínculos en tres niveles: por un lado con las **organizaciones con las cuales asiduamente trabaja el municipio**, se ha generado una nueva calidad vincular, en la medida que se considera que el municipio ha sido susceptible de ingresar en su agenda sus demandas, en este caso relacionada a la problemática de residuos. Por otro lado también se ha iniciado el vínculo con aquellas organizaciones de base, generalmente **informales**, con las cuales el municipio nunca tuvo una estrategia de convocatoria y/o de promoción de la participación. Y por último, emergió un nuevo actor, conformado como grupo, el de **Promotores Ambientales Comunitarios**, que con identidad propia, comienza su proceso de relación con el municipio desde su particularidad, desarrollando acciones en relación a la problemática de residuos, pero desde una mirada integral, apuntalando la mejora de las condiciones de vida de toda la comunidad sauceña.

No puede asegurarse que las actividades destinadas a mejorar la gestión de las organizaciones linealmente, redunden en la optimización del abordaje de las demandas que puedan hacer en el territorio, en parte porque tal mejora depende de otras múltiples variables no sólo internas (o sea de las propias capacidades institucionales) como externas (entre otras la coyuntura histórica). No obstante, las actividades que puedan realizarse tendientes a optimizar la gestión institucional de las organizaciones siempre podrán inscribirse como procesos de fortalecimiento del entramado social y más allá de la capitalización (mayor o menor énfasis) de parte de cada organización, coopera en la mejora sustantiva de la comunidad, su capacidad organizativa y construcción del proceso de participación responsable.

En el caso particular de Sauce Viejo el fortalecimiento a las organizaciones se liga a promover su visibilización, alentar la organización y optimizar sus procesos de gestión, generando una participación de carácter sistemático que supere paulatinamente la demanda espasmódica, circunscrita a problemáticas puntuales. En este sentido, el fortalecimiento

debería propiciar alcanzar una mirada integral, integral de la comunidad y del rol vital que cumplen las organizaciones en la cohesión de la trama social signada hegemonícamente por la fragmentación. Esta es una mejora sustantiva en la que hacen su aporte las organizaciones sociales que transitaron procesos de fortalecimiento.

*Una reflexión desde los equipos técnicos municipales sobre la política organizacional*

*Fundamentalmente consideramos que el municipio debería dar un salto cualitativo en relación a la articulación con las organizaciones sociales, generando políticas públicas locales, que en marco de un plan de trabajo (que trascienda las diferentes gestiones de gobierno) cimienten no sólo el diálogo sino la posibilidad de incidencia en la agenda pública en temáticas estructurales.*

*Para ello será necesario, internamente, tender a fortalecer los equipos técnicos y en algunos casos ampliarlos, de manera tal que generada la demanda sea susceptible de ser abordada.*

*Si bien consideramos que hubo una modificación en la percepción, y por tanto metodología de trabajo con las organizaciones sociales, sigue primando una mirada que las posiciona como voceras de la demanda constante y que generalmente las relega en su condición de posibilidad para participar activamente en los procesos de construcción e incidencia en la agenda pública local.*

*No obstante, es importante destacar que dentro del municipio, esta visión está en tensión y aparece en el escenario del Estado local la disputa no sólo en el discurso sino también en las acciones. Podríamos decir que hay un momento de emergencia de la contradicción sobre las perspectivas y las lógicas, de cuya resolución dependerá se instituyan en un nuevo esquema de trabajo con las organizaciones.*

## **Bibliografía citada**

Arocena, J. (1998) "El desarrollo local como desafío teórico y metodológico: Su pertinencia en procesos de gestión urbana". Curso de Posgrado Gadu, Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata

CENOC., Universidad Nacional de San Martín. (2013). Diplomatura Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión de Organizaciones Sociales Territoriales.

Convocatoria al Programa de Fortalecimiento para Municipios y las Organizaciones de su Territorio, CENOC, 2010

Manfred A. Max-Neef. (1987). Desarrollo a Escala Humana. Editorial Eco Teca