

Año 1
Número 1
Verano 2015

Revista de Políticas Sociales

Entrevistas

Mesas barriales y presupuesto participativo en Moreno

Oscar Grillo
Docente de la
Licenciatura
en Trabajo Social
UNM
grillo.oscar@gmail.com

Las políticas de participación social, como las mesas barriales y el presupuesto participativo, son herramientas con muy fuerte potencial para instalar y estabilizar una articulación novedosa entre democracia representativa y democracia participativa. Por eso, la Revista de Políticas Sociales (RPS) decidió entrevistar a Jorge Santucho (JS), titular de la Secretaría de Participación Comunitaria y Organización Social de la Municipalidad de Moreno. Una descripción muy clara de los objetivos y las reglas de juego de estas dos iniciativas se pueden consultar en la página web del municipio; en esta charla abierta nos concentramos solo en las prácticas de los jugadores.

JS: Vamos a hablar de dos líneas de trabajo que desarrollamos desde la Secretaría. Por un lado están las mesas barriales; y por otro, el presupuesto participativo. Ambas son políticas muy fuertes del municipio, que apuesta por un ámbito de trabajo permanente y constante entre el Estado y las organizaciones o instituciones barriales. Para instalar las mesas barriales hicimos una nueva zonificación del partido de Moreno: lo dividimos en 41 zonas y estamos constituyendo, en principio, una mesa en cada zona, aunque hay zonas que van a tener o ya tienen más de una mesa, porque son muy extensas territorialmente. Tenemos ya 30 mesas funcionando en el municipio, con reuniones quincenales y ámbitos de trabajo permanente con las instituciones, donde surgen temáticas muy diversas: infraestructura, obra pública, salud, cuestiones sociales, cultura o deporte. Toda la riqueza y diversidad de temas que se viven en un barrio se refleja en las mesas barriales, donde trabajan las áreas municipales junto con la comunidad, junto con las organizaciones y los vecinos. También el presupuesto participativo es una política que se empezó a implementar en Moreno desde el año pasado. Lo teníamos

previsto desde el comienzo de la gestión, pero recién en 2013 pudimos arrancar con la primera experiencia. La municipalidad destina un porcentaje de su presupuesto, y la comunidad decide en qué gastar ese dinero a través de proyectos y de propuestas. Hicimos la primera experiencia en la localidad de Trujui. Fue una experiencia muy rica en cuanto a trabajar escuchando las propuestas de la comunidad y colaborando con las áreas municipales que revisaron la factibilidad de los proyectos, trabajaron en su elaboración y los presupuestaron. Y otro aprendizaje fundamental fue cuando se presentaron públicamente las propuestas ya elaboradas en la comunidad. Se hizo una campaña de difusión y luego se votaron. Cada poblador de Trujui votó en su localidad por los proyectos presentados que más le gustaron. Este año 2014 estamos llevando adelante el presupuesto participativo en cuatro localidades: Moreno Norte, Cuartel V, Paso del Rey y Trujui. Estimamos que para 2015 vamos a estar llegando a la totalidad del partido de Moreno. Ya este año los vecinos de Trujui están viendo la ejecución de los proyectos ganadores del año pasado y están trabajando proyectos nuevos, ideas nuevas, para este ciclo 2014.

RPS: ¿Desde cuándo llevan a cabo estas iniciativas?

A partir de diciembre de 2011, cuando asumió Mariano West. Muchas herramientas que ahora se pueden desarrollar existían antes, pero más limitadas.

RPS: A veces, un punto débil de las experiencias de presupuesto participativo es que una vez que se realiza el proceso de consulta, identificación y selección de proyectos, la ejecución queda demorada, trabada u olvidada por la misma gestión que impulsó la iniciativa. ¿Ocurrió esto en Moreno?

Para nosotros ese tema es muy importante, y es el compromiso que asumió Mariano West: que los proyectos elegidos por la comunidad se ejecuten en su totalidad, el 100%. De hecho, el año pasado habían sido seleccionados tres proyectos que agotaban el monto total del dinero destinado por el municipio. Luego el intendente sumó dos proyectos más, al ver que eran iniciativas muy sentidas por la comunidad, que había habido mucha participación y que se involucraron muchos para llevarlos adelante. Resultaban valiosos e interesantes, y se incluyeron en el plan de gobierno 2014.

RPS: A veces, para entender una experiencia participativa hay que mirar simultáneamente tres campos: la sociedad civil, el campo político partidario y el del Estado, el municipal en este caso. ¿Cuál era tu percepción de la situación de la sociedad civil, de las organizaciones territoriales, en el inicio de estas experiencias?

Moreno no ha quedado al margen de la cuestión nacional en la fragmentación que hemos tenido como sociedad en décadas anteriores; el derrumbe del Estado, en muchos casos ausente o corrido de las necesidades populares. Por un lado, aquella situación hizo que surgieran muchas organizaciones como respuesta de la comunidad ante esa ausencia del Estado, pero por el otro también generó una fragmentación y el surgimiento de instituciones nuevas. Hoy en cualquier barrio de Moreno vas a encontrar que algunas viejas sociedades de fomento están devaluadas en cuanto a participación, en cuanto a compromiso de la comunidad, y han surgido otras expresiones nuevas. Las sociedades de fomento siguen estando, pero no con el potencial y el empuje que tenían en otros años, y han surgido otras formas de organización. Esto uno lo ve cotidianamente. También es interesante ver los niveles de compromiso y de participación de la comunidad. ¿Por qué planteo esto? Porque uno a lo mejor desde lo ideal busca generar espacios en los que la comunidad participe de una manera activa, se comprometa y se involucre, y para eso están las Mesas Barriales, que cumplen un rol. Pero que a veces le cuesta al vecino participar regularmente, cada quince días, sosteniendo esos espacios de trabajo. No es solamente venir, dejar la demanda e irse, sino comprometerse. ¿Cómo resolvemos esto? En las mesas barriales terminan participando básicamente las organizaciones que más pueden sostener la iniciativa en el tiempo, los que están más organizados, los que tienen

mayor nivel de empuje y anclaje en el territorio. Son los que sostienen las reuniones cada quince días, las reuniones con las áreas municipales, hacen seguimiento a las problemáticas y trabajan junto con el Estado para dar solución a estos temas. Ahora, con el presupuesto participativo lo que veo es que además de esas organizaciones que se involucraron y lo valoran como una herramienta interesante, aparecieron otros actores que tienen un nivel de participación menor, que se limitan a asistir, conocer los proyectos y luego votarlos, o elegir el proyecto que más les gusta, o sumarse de alguna manera a la campaña, pero que no hacen todo el proceso de armado del proyecto y de la propuesta. Hay diferentes escalas de participación en la sociedad. También hay nuevas organizaciones que aparecen y están llenas de muchos actores sociales que ya participaban en las experiencias anteriores, incluso actores políticos.

RPS: ¿Político-partidarios?

Político-partidarios también. Algunos siguen perteneciendo a una estructura política y otros no, fueron en su momento militantes de alguna organización política y –tal vez también por la crisis–, desencantados de las viejas estructuras políticas, se refugiaron en organizaciones o instituciones barriales. Ahí encontraron sus ámbitos de compromiso y de participación para seguir empujando o militando desde una organización social. Cuando se conoce el territorio y se van viendo los actores, se confirma que muchos siguieron ese camino. Unos son militantes políticos que están en algunas orgánicas y otros no, pero en algún momento sí estuvieron. También se ven muchos actores que fueron más bien producto del florecimiento de organizaciones durante la crisis de 2001, y luego siguieron participando. Toda esa mezcla, esa riqueza que tiene nuestro pueblo, se ve reflejada en las diferentes organizaciones. En realidad es una amalgama de viejos militantes y nuevos actores sociales, donde convive todo esto buscando alternativas a través de la organización. Buscando respuestas para la construcción de un territorio mejor, más inclusivo. Eso es lo que se ve. Por eso digo que hay diferentes niveles de participación. En la mesa barrial se ve lo más organizado, mientras en el presupuesto participativo hay una diversidad mayor de actores, muchos de los cuales se involucran participando en una propuesta específica, y después no la continúan. Pero son diferentes escalas de participación y está bien que todas estén representadas, y que el Estado articule

con ese abanico de la población, porque todos, de alguna manera u otra, tienen una inquietud, un deseo y un empuje para que las cosas mejoren.

RPS: A veces sucede que iniciativas como las mesas barriales o el presupuesto participativo son ubicadas en determinados lugares de la estructura municipal, pero el juego político entre distintas secretarías trava o encapsula el desarrollo de la experiencia en un punto determinado, impidiéndole llegar al momento en que los proyectos se pueden concretar.

Claro, eso depende fundamentalmente de la decisión política de quien conduce el distrito. En el caso de Moreno, es clara la decisión política de parte del intendente para que no se encapsule este tipo de políticas. Hay un compromiso visible para que se lo tome como una lógica de la gestión municipal de manera integral. Por eso también hay un mandato del intendente que indica que, donde haya mesas barriales organizadas y funcionando, todas las áreas de la gestión municipal deben articular con la mesa en ese territorio. De esta forma, la participación comunitaria no es solamente una tarea de la Secretaría de Participación Comunitaria que muere ahí. Porque bien podría ocurrir que estimulemos la organización y la participación, pero después dependemos de que haya en diferentes áreas una gestión y una canalización de lo que surja. Somos como los parteros: hasta que nace la criatura, es responsabilidad nuestra. Una vez que el proyecto ya nació, es el área que corresponda quien lo tiene que ejecutar. No es responsabilidad de nuestra Secretaría, pero igualmente nosotros hacemos un seguimiento.

RPS: ¿Cómo se organiza la Secretaría para coordinar el ciclo de vida de las mesas barriales y del presupuesto participativo?

Estimamos que van a existir cerca de cincuenta mesas barriales. Son cincuenta lugares de reunión en territorios donde participan instituciones, vecinos, organizaciones. Cincuenta espacios donde nuestra Secretaría cada quince días tiene que estar dando una respuesta, reuniéndose con ellos, hablando, planificando, proyectando, poniendo la cara todo el tiempo. Si no hay una ida y vuelta por parte de la gestión, es insostenible.

RPS: ¿Podemos hacer un perfil de la tarea de coordinadores y coordinadoras de las mesas barriales y de las reuniones del presupuesto participativo?

El coordinador o la coordinadora tiene que ir limando y superando las diferencias y las barreras que encontramos en el territorio, que en algunos casos se dan por una cuestión de competencia o disputa territorial, y en otros por diferencias políticas. Tenemos que ir trabajando estas cuestiones. El coordinador o la coordinadora de mesa no solo es quien hace la gestión hacia adentro del municipio, sino que también tiene que venir al territorio, sentarse con las organizaciones, hablar, limar asperezas, ir construyendo vínculos. No es sencilla la tarea. Los tenemos que ir formando, porque no vienen hechos. Somos muy cuidadosos cuando incorporamos a alguien al área. Tienen que ser personas que tengan gran capacidad para escuchar, una cabeza muy abierta, habilidad para construir vínculos y que conozcan el territorio... y también que conozcan cómo moverse en la municipalidad. No es fácil promover a alguien así. Hay veces que los vamos formando de a poco, haciendo su experiencia sumándolos a una mesa para que empiecen acompañando, y en otros casos ya vienen de alguna experiencia similar o con un bagaje de construcción en territorio que facilita la tarea.

RPS: Una amenaza conocida para este tipo de experiencias participativas es que a veces entran en conflicto con el mundo político partidario del territorio porque hay liderazgos zonales que se sienten invadidos por el despliegue del presupuesto participativo o de las mesas barriales, y otras veces se generan conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo local.

Se trata de prácticas y formas de construcción que se contraponen. La lógica de la mesa barrial o la del presupuesto participativo rompen la lógica del puntero tradicional. Existe, y no solo en Moreno, una cultura en la cual si en mi barrio soy referente político de un funcionario o de un concejal, ellos me bajan determinados recursos con los que trabajo. Cuando armamos la mesa barrial o el presupuesto participativo, lo que el intendente plantea es que las áreas municipales empiecen a coordinar en el barrio de otra manera, y así se rompen ciertas prácticas de uso de los recursos municipales.

RPS: Pero que pesan...

Exacto. Han generado disputas fuertes en el territorio. Apostamos a que en la medida que se visualice que la mesa barrial o el presupuesto participativo son una decisión política fuerte de parte del intendente, que es una apuesta en organización hacia adelante, todos empiecen a comprender la necesidad de fortalecerlos, y así esos niveles de conflicto vayan atenuándose. Estas disputas se van superando con trabajo. Se trata de espacios abiertos a toda la comunidad: no le hacemos análisis de sangre al que se sienta en la mesa para ver si es peronista, radical o comunista. Sí ponemos por delante el bien común, el interés por que el barrio avance con esta organización, trabajando juntos con el Estado. Es un concepto de ideología política: el Estado trabajando junto con la comunidad. Quienes comparten estos criterios se van sumando a la mesa y vamos trabajando juntos. Hay actores que se van sumando en el tiempo y hay otros que hasta ahora no se han sumado, condicionados por otros criterios y conceptos de construcción. Pero son cuestiones que se están dirimiendo en el territorio.

RPS: ¿Se están dirimiendo?

Sí. La política es así. Se dirime todos los días. Los actores políticos son actores del territorio. Y estas políticas, al impactar en el territorio, los hacen tomar posición, indudablemente. Unos a favor, otros en contra. Algunos se suman rápidamente a esta lógica de trabajar en el marco de la mesa o del presupuesto participativo, y otros directamente nos han tratado de sabotear.

RPS: ¿Incluso desde el mismo partido político del intendente?

No tiene que ver con una identidad partidaria, sino con criterios de concepción acerca de cómo construir, más allá del partido político. Eso es lo que está de alguna manera dirimiéndose en el territorio. También hay muchos actores de la comunidad que no tienen un encuadramiento político pero ven en la mesa barrial o en el presupuesto participativo un espacio interesante para participar, porque empiezan a ver al Estado más cerca. Un Estado que te abre las puertas, con el que podés trabajar, aunque existan disputas hacia adentro del Estado, porque no

todos tenemos la misma lógica y no todas las organizaciones piensan ni actúan de la misma manera.

RPS: Por último: ¿la Municipalidad de Moreno mejora con ese impulso que le está viniendo de abajo –para decirlo rápidamente– del que ustedes son el vaso comunicante?

Sí. En primer lugar, vuelvo a destacar la decisión política. Lo recalco porque no es habitual. Moreno está abriendo un camino. Hay que ir viendo cómo se va dando, acompañándolo. Y realmente creo que sí, que hace que además mejoremos hacia adentro del municipio. Marca los errores y las limitaciones que tenemos como Estado, y lleva a revisar cómo articulás el Estado municipal con la Provincia y con la Nación. Ahí también a veces se producen contradicciones y conflictos de miradas y formas de actuar en el territorio. La organización en territorio dispara una serie de replanteos y debates acerca de cómo llevar adelante las políticas públicas. Eso mejora la gestión. No es algo que pueda verse de un día para el otro, pero lo va mejorando. Incluso hacia adentro de la gestión municipal hemos ido generando espacios de articulación entre las diferentes áreas. Antes, cada secretaría tenía su planificación de trabajo y la llevaba adelante. A veces hasta se superponían. Hoy nos vamos sentando y planificando en conjunto.

Paradojas y márgenes en el juego político municipal

Oscar Grillo
Docente de la
Licenciatura
en Trabajo Social
UNM
grillo.oscar@gmail.com

Nos interesó conversar con Magdalena Chiara (MC) sobre su análisis de las políticas de salud en el Municipio de Malvinas Argentinas del Conurbano Bonaerense. En el libro *Salud, política y territorio en el Gran Buenos Aires* (UNGS, 2012) ella aborda las “paradojas de la descentralización” en ese caso concreto, mediante una cuidadosa deconstrucción y sistematización de lo que denomina un “dispositivo político técnico”. Este dispositivo, reconstruido para su análisis con las herramientas teóricas adecuadas, permite mostrar la capacidad de la política local para “leer las condiciones de implementación” de las políticas de salud y diseñar respuestas capaces de aprovechar intersticios de las políticas nacionales y provinciales en un sentido no justamente convergente con éstas, además de construir legitimidad dentro y fuera de las fronteras del municipio.

Magdalena Chiara es doctora en la Facultad de Ciencias Sociales y Antropóloga (UBA). Desde el año 1995 es investigadora del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, donde se desempeñó como su directora entre 2002 y 2006. Es profesora de las asignaturas “Planificación de Políticas Públicas” y “Problemas, Instituciones y Políticas de Salud”. Viene desarrollando investigaciones en el campo del diseño y la gestión de las políticas de salud, con énfasis particular en la cuestión territorial y las relaciones intergubernamentales. Ha publicado libros, capítulos de libros y artículos, entre ellos, “Paradojas de la descentralización en la salud en el Gran Buenos Aires”, “Salud en las metrópolis”, “Políticas e instituciones en salud: el desafío de construir nuevos escenarios” y “Luces y sombras sobre el territorio. Reflexiones en torno a los planteamientos de la OPS/OMS en América Latina”.

RPS: ¿Con qué enfoque conceptual abordaron el tema de las políticas de salud municipales?

MC: La investigación de origen trató de ver el modo como la política sanitaria nacional y provincial se articulaban en el nivel local en el periodo que va desde la crisis de 2001 hasta 2007. En pugna con la tendencia general de la política sanitaria en aquella época, Malvinas Argentinas –municipio joven creado en 1995– comenzó muy tempranamente a desarrollar en su jurisdicción la totalidad de los establecimientos en los tres niveles de complejidad. Desde el principio tratamos de no caer en el lugar común de contrastar lo que sucede en un municipio determinado con lo que la Organización Panamericana de la Salud o los manuales del Banco Mundial prescriben que debería pasar. Adoptamos un enfoque de análisis político que coloca en primer plano las condiciones del régimen de implementación y el entramado de actores involucrados en la política de salud. Nos preguntamos: ¿cuáles han sido los principios organizadores de la política local en el plano de la atención, gestión y financiamiento? ¿Cuáles son los márgenes de autonomía respecto de los incentivos y restricciones definidos desde el contexto resultante de la descentralización? ¿Cómo incidió en estos procesos la crisis 2001–2003? Lo que se hizo visible en el caso concreto es un conjunto de actores, y en primer plano la Secretaría de Salud del Municipio. Éste, lejos de lo que la visión normativa de la política de salud prescribía, e incluso confrontando con ella, se las ingenió para construir en las *fisuras* que el sistema presentaba y en las contradicciones del sector profesional de la salud.

RPS: ¿El municipio ve las fisuras del sistema de salud como oportunidad?

Sí, paradójicamente –por eso el trabajo juega mucho con la idea de paradoja– esa autonomía respecto del gobierno nacional y provincial la construyó haciendo lo contrario de lo que la política sanitaria dice que hay que hacer. La idea fuerza de la política local de salud en Malvinas fue concentrar todos los niveles de complejidad bajo la órbita municipal... Por ejemplo, basta ir al Polo Sanitario para ver la centralidad urbana y simbólica que tiene en la zona, concentrando una complejidad que trasciende ampliamente las necesidades de la población de este municipio. El Polo Sanitario construye en la Ruta 197 una centralidad sanitaria que es referencia en la zona. La incorporación de tecnología médica es otro hito.

RPS: ¿Se trató de una autonomía absoluta?

Por supuesto que esa autonomía, como todas las autonomías, es relativa. Porque depende de los acuerdos que se tejan con el PAMI, con las obras sociales y otros actores. La descentralización en los 90 operó sobre un marco institucional débil y heterogéneo en los municipios de la provincia y configuró escenarios diversos, abiertos al diseño e implementación de la política sanitaria y limitados por sus propias condiciones estructurales. La ambigüedad respecto de la distribución de responsabilidades entre niveles jurisdiccionales y la indefinición del perfil prestacional a garantizar, fueron atributos particulares de estos procesos en el sector salud, que tendieron a jerarquizar los espacios locales como ámbito de producción de la política. En ese marco, se desarrollaron los programas nacionales cuyo alcance comienza a advertirse en la arena local en la salida de la crisis. A pesar del papel ejecutor que le confieren a los municipios, estos programas operan sobre un campo construido previamente, con un margen alto de gobernabilidad local derivada de tener a cargo los centros de salud y –en algunos casos muy particulares como el de Malvinas– los tres niveles de complejidad. Nuestro trabajo no buscó detectar éxitos o fracasos de una experiencia, para lo cual sería necesario otro tipo de estudio más amplio en su escala territorial y en el periodo del análisis. Pero sí interesó reconstruir sus condiciones de surgimiento y reproducción, en tanto se trata de una experiencia que tensa al máximo los márgenes de la política supralocal para construir

una autonomía política frente al gobierno nacional y provincial, que permite trascender los límites del municipio demarcando otra territorialidad de referencia, fundada básicamente en los beneficiarios del sistema de la seguridad social.

RPS: Volvamos entonces al tema de las fisuras y cómo la gestión municipal las percibe como una oportunidad.

En primer lugar opera sobre las fisuras en el cuerpo médico. En este campo, el discurso coincide en que tenemos que trabajar en promoción y prevención en salud, jerarquizando el primer nivel de atención como puerta de entrada al sistema. Sin embargo, los salarios municipales –incluso para los profesionales– son bajos, y cubrir las vacantes en los centros de salud –especialmente en los más alejados– es uno de los principales problemas que enfrentan los secretarios de salud municipales. Mientras que las organizaciones gremiales de estos profesionales pelean por la estabilidad laboral, el municipio de Malvinas Argentinas logró cubrir las vacantes necesarias mediante modalidades contractuales con alta precariedad y asociadas a la producción –medida básicamente en “consultas”– que hace cada profesional. En segundo lugar, el sistema sanitario de la provincia debería poder prestar servicios a toda la población, a la vez que garantizar la coordinación entre niveles de complejidad. Sin embargo, ciertas reglas de juego vigentes desde 1987 premian la complejidad media y alta de los establecimientos a la hora de recibir recursos y no incentivan la coordinación entre niveles ni entre territorios. La tercera fisura es política. La verdad es que la cuestión sanitaria tiene un lugar jerarquizado en la agenda de las políticas públicas. En ese contexto, ofrecer servicios de alta complejidad reditúa en visibilidad y la visibilidad en capital político. Lamentablemente, termina teniendo más visibilidad un municipio que tiene establecimientos de alta complejidad que otro que trabaja bien en atención primaria de la salud y tiene un muy buen primer nivel en articulación con hospitales, sean éstos municipales o provinciales. En este aspecto, si bien los municipios vecinos intentaron discutir cómo compartir los beneficios de la coparticipación obtenidos por Malvinas –y en aquel momento la región sanitaria asumió un papel no solo fundamental, sino también muy valiente–, no lo lograron porque la disputa se terminaba dirimiendo en un plano más político: gobernador-intendente. Fueron al fracaso todos los intentos para que la Muni-

cipalidad de Malvinas Argentinas hiciera accesible –sin mediar acuerdo oneroso– sus servicios sanitarios de diagnóstico y de alta complejidad al conjunto de los municipios de la región.

RPS: ¿Qué más nos podés decir acerca de los rasgos del “dispositivo político técnico” de implementación?

Su centro está limitado básicamente a la figura del secretario de Salud –en su puesto desde 1997– y a la del intendente municipal, que renueva su liderazgo local desde 1995. Este núcleo fue ganando gobernabilidad sobre los demás actores, tanto del subsector salud como de la seguridad social (obras sociales y PAMI), incluso a costa de apostar a suprimir a algunos actores gremiales. Está claro que nuestra perspectiva acerca de la salud pública y la organización del sistema y de los servicios está muy alejada de estas políticas y de sus métodos. Lo que vimos en nuestra investigación es cómo un actor local pudo leer coordenadas que no inventó para construir en las *fisuras* que hemos mencionado. Pero de hecho esta estrategia tiene un techo. No veo posibilidades de construir discurso en torno a esa construcción tan singular. Eso sí, lo que perfila nuestra investigación es un municipio que –repito– ve la fisuras, ve las contradicciones del sistema de salud, percibe un mapa fragmentado y coloca la salud como eje de su agenda, especialmente en las campañas electorales.

RPS: ¿Algo más sobre la experiencia que les dejó la investigación?

Uno de los hallazgos de esta investigación es haber relativizado el caso local como unidad de estudio. La verdad es que nos hizo saltar las fronteras del municipio, porque Malvinas Argentinas ya había saltado las fronteras.