

EXPERIENCIA ROSARIO

Políticas para la gobernabilidad



EXPERIENCIA ROSARIO

Políticas para la gobernabilidad

ISBN: 987-22026-2-1

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en Argentina - Printed in Argentina.

Diseño de cubierta e interior: Cosgaya, Diseño. www.cosgaya.com

Tirada: 2000 ejemplares

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendiendo la reprografía y el tratamiento informático y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público.

Las ponencias aquí publicadas no representan necesariamente las opiniones oficiales del PNUD y/o del Gobierno de la Municipalidad de Rosario.

Rosario, agosto de 2006.



EXPERIENCIA ROSARIO

Políticas para la gobernabilidad



ÍNDICE

PRÓLOGOS

En pos de ciudades más humanas	9
Miguel Lifschitz	
Las buenas prácticas como ejemplo	11
Carlos Felipe Martínez	

INTRODUCCIÓN

Las condiciones de gobernabilidad de la Experiencia Rosario	15
Héctor Riveros	

UNA CIUDAD PARTICIPATIVA Y EFICAZ

Derecho a un Estado municipal transparente y cercano a la gente	55
Mónica Bifarello	
I Las ciudades	58
II Planificación estratégica de la ciudad	59
III La reforma de la gestión local	70
VI Participación ciudadana como reconstrucción de la esfera pública	93

LA SALUD EN EL MUNICIPIO DE ROSARIO

Aportes a la construcción de una gobernabilidad democrática	107
Mario Rovere	
I Sumario	109
II Introducción	110
III Algunas precisiones	111

IV	Los antecedentes	113
V	El marco referencial	115
VI	La Experiencia Rosario: un relato institucional	126
VII	Conceptos clave en los postulados de políticas de salud	145
VIII	Conceptos clave en la gestión de la política de salud	150
IX	Resultados y desafíos	155

UNA CIUDAD CON OJOS DE NIÑO

Políticas de infancia

El paisaje de la ciudadanía	165
Chiqui González	

Con los niños, para todos	173
----------------------------------	------------

María del Carmen Fernández

I	A modo de introducción	176
II	La Ciudad de los Niños	177
III	La Granja de la Infancia	190
IV	El Jardín de los Niños	194
V	La Isla de los Inventos	197
VI	Programa Crecer	202
VII	Anexos	213

UNA CIUDAD CON CALIDAD DE VIDA

Inclusión social y espacio público	223
---	------------

María Cristina Tamburrini

I	Introducción	226
II	La construcción de ciudadanía a través del mejoramiento del habitat. Programa Rosario Hábitat	232
III	La agricultura urbana y los parques huerta en la ciudad	252
IV	El espacio público ribereño	266
V	Anexo	293
VI	Bibliografía	294

EPÍLOGO

Rosario, historia y desafíos futuros	297
---	------------

PRÓLOGOS

En pos de ciudades más humanas

Como rosarinos y como argentinos sentimos el inmenso orgullo de haber sido distinguidos como experiencia exitosa de gobernabilidad y desarrollo local en Latinoamérica, continuando el camino que iniciaron nuestros hermanos de Bogotá, Colombia, y Guayaquil, Ecuador.

Que Rosario haya sido seleccionada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para mostrar los logros en políticas de gestión democrática en los últimos diez años es un acontecimiento histórico, una distinción para todos los ciudadanos y ciudadanas.

Porque diez años es un período muy largo y las transformaciones que llevamos adelante en la ciudad fueron muy profundas. Una ciudad no se construye de un día para otro. Su desarrollo es un proceso de acumulación lento, por eso hacen falta planes que tengan un fuerte sustento social. Ninguna de las experiencias de gobierno que han sido destacadas hubiera sido posible sin el acompañamiento y el compromiso de los ciudadanos y de las instituciones locales.

Como gobierno propusimos una visión, objetivos y una línea de trabajo sustentada en la participación, la solidaridad y el consenso. Que esos sueños hayan madurado hasta convertirse en una “experiencia ejemplar” es fruto del trabajo colectivo y cotidiano de miles de mujeres y hombres anónimos, que desarrollan sus actividades en el Estado y en las organizaciones de la sociedad civil.

Cuando las modas aconsejaban dejar a los individuos librados a su suerte –que, la historia lo demostró, es la peor de las suertes–, desde Rosario decidimos trabajar por el fortalecimiento del Estado, para asegurar los derechos humanos más esenciales. Paralelamente, abrimos las

puertas del Estado a los ciudadanos y a las instituciones, dándoles un lugar en el diseño de políticas y en el control creciente sobre el gobierno, para garantizar el pluralismo y la transparencia de la gestión.

Pero, si bien es mucho y muy importante lo que se ha conseguido hasta aquí, sabemos que el crecimiento de una ciudad no debe detenerse nunca. Además, la mención que se nos otorga nos obliga a redoblar esfuerzos y compromisos adquiridos, a fin de superar con eficacia y capacidad creadora los desafíos del futuro. En ese sentido, estamos firmemente comprometidos en promover y defender el derecho al trabajo, a la educación y a la salud; el derecho al goce de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona; el derecho a la participación activa y sustantiva de los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos públicos. Compartimos y asumimos las metas fijadas por Naciones Unidas como Objetivos de Desarrollo del Milenio, que nos guían y nos convocan a continuar trabajando, desde nuestro lugar, por la calidad de vida de la gente.

Esta publicación presenta las grandes líneas de acción que han sustentado las transformaciones producidas en la ciudad de Rosario, desde una reflexión crítica, considerando no sólo los logros, sino también los límites y las lecciones aprendidas en el proceso de trabajo. Su contenido refleja, también, una aspiración de la gestión local: sistematizar en un documento los ejes conceptuales que han dado sentido a las acciones realizadas. Quiero, finalmente, apreciar y reconocer los logros de tantas otras ciudades y gobiernos locales con quienes compartimos objetivos y el sueño de un mundo mejor. En el trabajo cotidiano en pos de construir ciudades más humanas, no nos separan fronteras.

Ingeniero Miguel Lifschitz

Intendente Municipal de Rosario

Las buenas prácticas como ejemplo

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) viene contribuyendo a desarrollar una importante actividad de sistematización de buenas prácticas de gestión a nivel municipal. Se han observado más de 300 municipios en Latinoamérica, en los cuales se detectaron y estudiaron en profundidad 100 buenas prácticas –correspondiendo 16 de ellas a nuestro país– entre las cuales se encuentra la experiencia rosarina.

A través de esta iniciativa, el PNUD busca no sólo identificar experiencias modelo, sino también establecer mecanismos de cooperación horizontal entre municipios para que compartan recíprocamente las mejores formas de promover oportunidades para sus ciudadanos, y de abordar desafíos sociales, económicos, culturales y de participación comunitaria. El Proyecto de Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local busca, entonces, apuntalar los gobiernos municipales a partir de sus propias prácticas, y con la creación de una comunidad de experiencias y aprendizajes mutuos. Se trata del desarrollo de un conocimiento generado por los mismos municipios, y de la gestión de ese conocimiento a través del intercambio y la cooperación.

En su momento, el PNUD reconoció a Rosario por sus buenas prácticas en gobernabilidad y desarrollo local –que figuran en este libro–, entre las que se destacan en apretada síntesis:

- ▷ La creación de espacios institucionales en los que se garantiza a los niños el derecho a ser escuchados para participar activamente en la vida democrática y la transformación de la ciudad. En la apropiación

del espacio público los niños tienen un lugar privilegiado, a través del proyecto La Ciudad de los Niños.

- ▷ El desarrollo de políticas sociales integrales que promueven el ejercicio de la ciudadanía a través de estrategias de inclusión, integración, participación, mejoramiento de la calidad de vida e igualdad de género. Cabe destacar el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres, los programas de prevención del sida y de salud preventiva de la mujer, y el Programa Crecer.
- ▷ La puesta en valor cultural de numerosos espacios públicos y el desarrollo de la promoción cultural y artística.
- ▷ La democratización del espacio urbano como revalorización del espacio público, a través de iniciativas de mejoramiento integral de barrios como Rosario Hábitat, y de desarrollo económico sostenible como el Programa de Agricultura Urbana.
- ▷ La promoción del desarrollo productivo local y la generación de empleo genuino a través de la Agencia de Desarrollo.
- ▷ La modernización de la gestión pública y la gestión asociada, con la elaboración de un Plan Estratégico y de un programa de descentralización de la gestión.

Para el PNUD, las políticas y programas que vienen ejecutando distintos municipios en América latina representan modelos del cambio por la gente y para la gente. Con mayor frecuencia estamos constatando que, a nivel local, los índices de participación ciudadana y de rendición de cuentas por parte de los gobiernos son superiores. Que la relación entre las demandas ciudadanas y la respuesta efectiva de los gobiernos crece. Y que la mayor cercanía en el vínculo permite que ciudadanos y ciudadanas vean reflejadas en acciones de gobierno sus ideas y necesidades. Son varios los casos en los que gobiernos transparentes, más efectivos, interactúan con la sociedad y absorben la creatividad de su gente.

Así, en el contexto de una globalización creciente que obliga a actualizar el papel del Estado nacional, los gobiernos locales se han convertido en espacios privilegiados para la articulación de recursos humanos, financieros y materiales de todo tipo. Mucho de nuestra esperanza de promover una renovación de las prácticas políticas descansa en la capacidad de los gobiernos locales de involucrar a sus ciudadanos en lo público.

El PNUD trabaja en más de 170 países guiado por el concepto rector del desarrollo humano. Un paradigma que implica la búsqueda de mayores oportunidades para las personas, dotarlas de capacidades y de la posibilidad de elegir su propio modo de vida. En otras palabras, una mejor calidad de vida en todos los órdenes. Desde esta perspectiva, este libro analiza algunos aspectos, tales como: infancia, salud, participación ciudadana, espacios públicos y desarrollo urbano. Todos ellos son elementos esenciales para un mayor desarrollo humano: constituyen la base de una democracia que entiende a los miembros de su comunidad no sólo como votantes y electores sino también, y principalmente, en tanto ciudadanos portadores de derechos.

Las Naciones Unidas han ratificado su compromiso de colaborar con los gobiernos de todo el mundo en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se trata de conseguir, para 2015, metas fundamentales en reducción de la pobreza, salud, educación, género y ambiente. Para la Argentina, en particular, se ha sumado el objetivo del trabajo decente. Los gobiernos locales tienen mucho que aportar en este importante desafío de alcanzar los objetivos. Mucho de los logros y de los fracasos en esta apuesta, que incluye recursos, conocimientos y una alta dosis de voluntad política, pasa por la eficiencia de los gobiernos municipales y alcaldías.

En síntesis, el desarrollo humano, el fortalecimiento de la democracia y la construcción de nuevos espacios públicos de intervención ciudadana se apoyan cada vez más en los gobiernos locales.

Confiamos en que la Experiencia Rosario, a través de estas páginas, pueda servir como ejemplo para que otros municipios, en la región y en el mundo, pongan en marcha buenas prácticas con impacto real en la vida de sus ciudadanos y ciudadanas.

Carlos Felipe Martínez

Representante Residente del PNUD Argentina

Coordinador Residente del Sistema ONU en Argentina

INTRODUCCIÓN

Las condiciones de gobernabilidad de la Experiencia Rosario

El proyecto Feria de Gobernabilidad Local para América Latina, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), distinguió en 2003 a la ciudad de Rosario, Argentina, como experiencia innovadora de gobernabilidad local, para destacar sus logros, documentar el caso, difundir las lecciones aprendidas y promover su réplica, con las particularidades propias de cada contexto, en otros municipios de la región.

La distinción es el resultado de un proceso de identificación y selección de buenas prácticas que realiza de manera permanente el proyecto, basado en los siguientes criterios: 1) tener resultados mensurables; 2) ser sostenible, y 3) responder a las necesidades prioritarias de la población.

Los logros deben ser tangibles y comprobables (por ejemplo, suministrando indicadores que midan sus impactos en desarrollo humano).

Adicionalmente, debe existir un consenso relativo entre varios actores de los niveles local, nacional e internacional sobre sus resultados positivos (por ejemplo, reconocimientos explícitos de actores de una instancia superior a la local sobre el éxito de la política, programa o proyecto). Finalmente, debe analizarse su nivel de innovación (enfoques nuevos para solucionar problemas tradicionales).

Se considera, también, lo sustentable de la experiencia, tanto desde la perspectiva financiera como legal y social. Finalmente, entre los actores estratégicos que han participado en el logro debe existir un consenso sobre la necesidad de continuar con las acciones que se han adelantado hasta el momento. Los logros no se encuentran ligados solamente a una administración o gobierno en particular; se recogen, en tal sentido, los

avances y las lecciones aprendidas en gobernabilidad y desarrollo local obtenidos por una localidad en un período de tiempo determinado.

Los logros deben estar relacionados con avances en desarrollo humano, que se vinculan con áreas de desarrollo local (por ejemplo, educación, salud, servicios públicos domiciliarios, seguridad, transporte público, oportunidades de desarrollo económico, etcétera).

La experiencia que se destaca es aquella que ha logrado construir condiciones estables de gobernabilidad de conformidad con la valoración que de ellas se hace, siguiendo las pautas de la Agenda y la Guía de gobernabilidad local que han preparado el proyecto.

En el marco del proyecto se ha propuesto una agenda que concibe la gobernabilidad local como “la capacidad de un sistema social de enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades en términos positivos para satisfacer las expectativas y necesidades de sus miembros, conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias” (Prats). En esta agenda se definen condiciones fundamentales que permiten identificar en la práctica los factores que garantizan el éxito de un proceso local. Tales condiciones son:

- ▷ La construcción de una visión colectiva del desarrollo local.
- ▷ El reconocimiento de liderazgos individuales o colectivos con capacidad para convocar el compromiso de la sociedad con el proceso que se promueve.
- ▷ El desarrollo de relaciones constructivas entre los actores comprometidos en el proceso.
- ▷ La adopción de instrumentos de buen gobierno que garanticen la eficacia y transparencia de las políticas públicas necesarias en el proceso.
- ▷ La participación de los ciudadanos en las diversas etapas del proceso.
- ▷ La obtención de resultados que reflejen mejoría en los indicadores de desarrollo humano en la sociedad en la que se realiza la intervención.

La verificación de la adecuada creación de estas condiciones es lo que se quiere realzar con la distinción que el proyecto otorga.

En los dos años anteriores se ha distinguido las experiencias de las ciudades de Bogotá (Colombia) y Guayaquil (Ecuador), las cuales han logrado desarrollar procesos locales exitosos a pesar de la existencia, en algunos momentos, de situaciones nacionales adversas. El liderazgo de

los actores locales de esas dos ciudades ha logrado mejorar la calidad de vida de sus habitantes, incrementar la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos y emprender ambiciosos programas de desarrollo y recuperación urbana, así como de dotación de servicios sociales básicos que benefician a los ciudadanos más carenciados.

Con la distinción hecha a la ciudad de Rosario, el PNUD destaca la consolidación de un modelo de desarrollo integral de la ciudad que ha logrado mejorar, de manera continua y sostenida, la calidad de vida de sus ciudadanos. Los actores locales han utilizado varias herramientas que les han permitido superar las limitaciones a la gobernabilidad que deben enfrentar los municipios argentinos, limitaciones derivadas de: 1) el sistema federal argentino, que en la mayoría de los casos ha relegado a los municipios como actores secundarios; 2) la profunda crisis económica, social y política que la Argentina vivió en 2001 (en el caso de Rosario, el panorama se agravó por su condición de núcleo metropolitano sin un marco formal de relación con los demás municipios del área), y 3) las diferencias partidarias entre los gobiernos local, provincial y nacional.

La gestión estratégica de la ciudad a partir de la formulación y puesta en marcha de un plan estratégico; la convocatoria a la ciudadanía a la participación en varios escenarios municipales, en especial la experiencia del Presupuesto Participativo, apoyado en el programa de descentralización y modernización, y la formulación de planes urbanos por distrito han fortalecido el tejido social, promoviendo el protagonismo de las instituciones y de los ciudadanos.

La visión de la ciudad –que la ubica estratégicamente en el proceso de integración del Mercosur– y el modelo de desarrollo urbano a partir del potencial que representa el río Paraná y la mirada de los niños –para hacerlos participar activamente, pero también para simbolizar el carácter inclusivo del modelo– han potenciado el espacio de la ciudad como bien común, patrimonio urbano a preservar y territorio de todos a través de una nueva relación de la gente con su río.

En materia de buen gobierno se destaca el sistema integrado de salud con complejidad creciente, que cubre las necesidades del ciudadano desde su ingreso a un centro de atención primaria de salud barrial hasta la instancia de una intervención de alta complejidad en un hospital público. Como resultado de sus logros, el modelo de salud pública rosarino ha sido reconocido en el ámbito internacional mediante la distinción que

recibió de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), como ejemplo para el resto de las ciudades de Latinoamérica.

La ciudad de Rosario ha desarrollado en forma sostenida diferentes acciones cuyo eje principal es profundizar la construcción de ciudadanía a partir de la implementación de políticas públicas integradas que promueven una condición de vida digna. Así, aun cuando los problemas y crecientes demandas actuales se han complejizado y necesitan más de una mirada para ser atendidos y solucionados, Rosario ha ido tejiendo una red de contención y desarrollo urbano y social que cruza los diferentes espacios de gestión.

Estas experiencias reflejan una cultura local que sienta sus bases sobre el desarrollo humano y se construye cotidianamente a partir de la participación democrática de las vecinas y vecinos. Por eso, el intercambio de experiencias exitosas es la oportunidad que tienen otras ciudades de conocer el empeño y ánimo que Rosario ha puesto en alcanzar sus objetivos y en concretar acuerdos de cooperación y consenso social.

Este documento describe cómo la Municipalidad de Rosario, con el liderazgo de los actores locales, tanto políticos como sociales, logró durante el período 1991-2005 crear condiciones de gobernabilidad y aprovecharlas para impactar positivamente en los indicadores de desarrollo humano.

Contexto socioeconómico

La ciudad de Rosario se encuentra trescientos kilómetros al norte de la ciudad de Buenos Aires; está habitada por cerca de un millón de personas¹, pertenece a la provincia de Santa Fe, se ubica a la vera del río Paraná, y es el núcleo de un área metropolitana integrada por dieciséis localidades más, cuya población asciende, aproximadamente, a 1.200.000 habitantes.

A lo largo de su historia, la ciudad ha tenido una gran actividad económica como resultado de su potencial agroindustrial y de su actividad portuaria.

En la región, la mayor actividad agroindustrial en la actualidad es la producción y procesamiento de oleaginosas, como la soja y el girasol; actividad que integra uno de los más importantes entramados de la industria alimenticia del país. Otras actividades industriales relevantes

son la metalmecánica (en especial, ligada al equipamiento gastronómico y a la maquinaria agrícola), la textil y la del mueble.

Una de las características productivas de la región de Rosario es que su tejido empresarial está compuesto fundamentalmente por pequeñas medianas empresas y empresas familiares. Esta constitución empresarial le permite responder con dinamismo cuando las oportunidades productivas aparecen, como ocurre en la actualidad.

Sin embargo, durante los años 80 y 90 Rosario debió enfrentar una crisis como resultado del proceso de ajuste derivado de la globalización económica y el traslado de determinadas actividades a manos privadas. Esto elevó las tasas de desempleo e incrementó las de la pobreza.

La provincia de Santa Fe, por su parte, se encuentra en la región pampeana, tiene una superficie de 133.007 kilómetros cuadrados (el 3,5 por ciento del total nacional), y está dividida políticamente en diecinueve departamentos.

El área metropolitana de Rosario, conocida como el Gran Rosario, concentra el 53 por ciento de la población total de la provincia. Rosario se caracteriza por tener una muy amplia oferta educativa, y su población por poseer un alto nivel de escolaridad, muy por encima del promedio latinoamericano. La esperanza de vida es de casi 73 años, la tasa de crecimiento poblacional es de 1,1 por ciento, y el 37,1 por ciento de su población tiene entre 15 y 39 años.

Además, el análisis de caso que se realiza comprende una etapa en la que Argentina sufrió una de las más grandes crisis de toda su historia desde el punto de vista económico, social y político, como ocurrió durante 2001 y 2002; una crisis que para muchos significó un rompimiento en su historia y un cambio de paradigmas, particularmente por el empobrecimiento de grandes capas de la población.

Según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 2002, Argentina ocupa el lugar 34 en el ranking mundial de desarrollo humano y es el primer país de América latina. Mientras que el valor del IDH en Argentina es 0.844, el regional es de 0.767. Los indicadores sociales y de pobreza reflejan un nivel muy superior en el país comparado con la situación latinoamericana. Su Producto Bruto Interno per cápita (poder de compra paritario) es el mayor a nivel regional en dólares (10.880 en 2002), y en todos los indicadores de educación y esperanza de vida supera el promedio regional. El IDH 2004 sigue ubicando a la Argentina en el puesto 34 a nivel mundial y en el primero a nivel regional, con un valor del índice de

0.853. Si bien el índice no registra todavía los efectos de la gran crisis de 2001 y 2002, también es cierto que el mismo engloba indicadores estructurales que tienen poca variación anual.

En los indicadores de empleo y pobreza es donde se observan más netamente los efectos de la crisis. El informe del PNUD “Aportes para el Desarrollo Humano en la Argentina/2002” destacó: “En un año la pobreza en Argentina aumentó considerablemente. De afectar al 32% de la población de 36 millones pasó al 53%. Y entre los pobres, el 22% es indigente, es decir, no tiene ingresos para cubrir una canasta básica de alimentos (...) Los índices de hambre, pobreza e indigencia se duplican o triplican desde hace unos pocos años, incluyendo a nuevos grupos, altamente vulnerables, como niños, jóvenes, mujeres y ancianos”. (Diario Clarín, 2002). Si bien las cifras de pobreza han mejorado entre 2003 y 2004, todavía un 40 por ciento de la población vive en esas condiciones.

Por otro lado, en el caso de Argentina, el propósito de disminuir el desempleo, redistribuir el ingreso y atenuar la pobreza fracasó exactamente durante el período de mayor crecimiento económico, iniciado en 1991. Y paralelamente, durante la década del 90, el crecimiento económico fue acompañado por la acentuación de la desigualdad social. Entre 1990 y 1999, el Producto Bruto Interno y la brecha entre ricos y pobres se incrementaron en un 57 por ciento.

Durante los 90 Argentina adelantó un proceso de modernización, tanto en el sector privado como en el público, dando paso a la apertura económica, la reforma del Estado con elevado contenido de privatización, el fortalecimiento del sector financiero y participación en Mercosur. Además, adoptó un sistema de convertibilidad fija de su moneda con el dólar, que derivó en una apreciación de la primera y en una pérdida de competitividad de la economía. La crisis de la convertibilidad derivó en la crisis de 2001, junto con la imposibilidad del país de cumplir adecuadamente con el pago de los servicios de la deuda externa.

Las relaciones intergubernamentales: tensas pero constructivas

La condición de gobernabilidad más difícil de alcanzar por parte de un municipio argentino es la construcción de una relación propositiva entre los actores estratégicos que intervienen en un proceso de desarrollo local,

en particular por el papel que cumple el municipio dentro del contexto federal argentino, así como por la lógica partidaria, que está presente en buena parte de las decisiones públicas. Para el caso de Rosario, a estos dos hechos debe agregarse el de formar parte de un área metropolitana sin explícitas reglas formales de relación.

La Experiencia Rosario se destaca por haber logrado avanzar positivamente en sus proyectos a pesar de que, por un lado, la provincia de Santa Fe no ha desarrollado legalmente el propósito expresado en la Constitución Nacional de 1994 de reconocer autonomía a los entes municipales, y, por otro, también a pesar de que sus intendentes municipales han pertenecido a un partido político con poca representación nacional y diferente al de los gobernadores de la provincia y de las mayorías en el Poder Legislativo provincial. Por esta razón nos detendremos especialmente en el análisis de estos factores, que para muchos otros municipios de Argentina se han convertido en obstáculos insalvables y que en otras partes de América latina dibujan muy complejos perfiles de gobernabilidad local.

La Constitución argentina consagra un Estado liberal de carácter presidencial con separación de poderes. Esta separación se presenta en diferentes niveles del sistema político: de manera horizontal, divide al poder en las tres instancias clásicas (ejecutivo, legislativo y judicial); el sistema bicameral divide al Poder Legislativo en dos cuerpos (las cámaras de Diputados y de Senadores), y de manera vertical, el sistema federal divide al gobierno en tres niveles, local, provincial y federal o nacional.

El sistema político argentino, durante el período dentro del cual se desarrolló la experiencia de gobernabilidad local de Rosario a la que se refiere este documento, tiene dos características relevantes: en primer término, una concentración de poderes en cabeza del Ejecutivo y las consecuentes hipertrofia del régimen presidencial y debilidad del sistema de controles (características de los sistemas de democracias delegativas); en segundo término, el fortalecimiento del poder de los gobernadores provinciales, quienes resultaron fundamentales en la formación de mayorías parlamentarias afectas al Ejecutivo para el apoyo de las más importantes reformas institucionales emprendidas en la década del 90.

En la reforma constitucional de 1994 se autorizaron los decretos de necesidad y urgencia, la delegación de facultades legislativas y la promulgación parcial de las leyes, instrumentos todos que fueron de uso frecuente por parte del Poder Ejecutivo Nacional.

Durante la primera etapa, este fortalecimiento del Ejecutivo se incrementó de manera desproporcionada por el carácter predominante que logró el partido de gobierno en el Congreso, situación que sin embargo cambió en los últimos años de la década como consecuencia de las mutaciones en el espectro político por los resultados electorales. Esto llevó a que durante algún período el presidente no contara con mayoría en el Congreso, algo que algunos autores denominaron la “cohabitación”, a la manera francesa. Estos cambios han consolidado un sistema más pluripartidista que requiere por tanto de construcción de consensos y que, de alguna manera, fortalece el sistema de controles.

La influencia de los gobiernos provinciales –fuerte en sí misma por razones históricas– aumentó de manera significativa por la importancia que el apoyo de los gobernadores representaba en los años de crisis para procurar el reequilibrio fiscal del Estado, elemento fundamental en la hecatombe, así como para lograr construir mayorías en el Legislativo. A partir del llamado Pacto Fiscal, en 1993, se ha incluido en la agenda, pero se mantiene aplazada, la reforma provincial que será fundamental para el fortalecimiento global de las condiciones de gobernabilidad local en Argentina.

El papel del municipio en el régimen federal

El Estado argentino es un Estado federal en el que existen dos niveles de instituciones, las de la federación por una parte, y las de los estados miembro por otra. Así, los ciudadanos de cada Estado miembro de la federación deben cumplir las leyes específicas de su Estado, además de las leyes promulgadas por las instituciones federales. Argentina tiene veintitrés provincias (jurisdicciones intermedias) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que corresponden a los estados federados, y más de 2.112 municipalidades (jurisdicciones de nivel local), según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec) de 2002.

La fuerte autonomía provincial se plasma en la Constitución. En sus artículos 121 y 129 establece que las provincias (jurisdicciones intermedias) conservan todo el poder no delegado por la Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por actos especiales al tiempo de su incorporación. Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás fun-

cionarios de provincia, sin intervención del gobierno federal. Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Los gobernadores de provincia son agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación. La ciudad de Buenos Aires tiene un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción.

El sistema federal de organización del Estado da primacía a los entes intermedios, que además ostentan su condición de titulares primigenios del poder, lo que en la práctica va en detrimento de los municipios.

Sistemas unitarios de carácter centralista han desarrollado procesos de descentralización a favor de los municipios en diversos países de América latina, algo que convierte a los gobiernos locales en el centro de la organización política.

Argentina, en cambio, por su historia federal, concentra en las provincias la mayor cantidad de poderes estatales, lo cual valoriza aún más las experiencias de carácter local, que como la de Rosario logra superar esa limitación institucional y convertir al municipio en actor estratégico del desarrollo local. Dice mucho de esta experiencia que, con el marco político-institucional que se describe, la mayoría de los ciudadanos expresen tener mayor interés en los debates electorales del nivel municipal que del nivel provincial.

La Constitución argentina de 1853, en su artículo 5º, solamente exigía a las provincias que aseguren su régimen municipal, de lo que, durante mucho tiempo, se entendió que el poder de los municipios era derivado, y, por lo tanto, su característica era la autarquía. Por la reforma de 1994, se modificó el antiguo artículo 106 (que reconocía a las provincias el derecho de dictarse su propia Constitución), que pasó a ser el nuevo artículo 123. En éste se agregó que las constituciones provinciales deben asegurar “la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

El estudio de los municipios argentinos es una tarea difícil por la escasa, y muy heterogénea, información disponible. El hecho de que sean más de 2.000 unidades, con muy diferente nivel de desarrollo y regidas por diferentes marcos jurídicos según la Constitución provincial (este marco es catalogado por varios expertos como una autonomía de segundo grado), dificulta la labor de agregar y comparar datos (Cao y Vaca,

SERIE INAPAAG, pp. 1-9). En general, se puede decir que los municipios argentinos son altamente heterogéneos, con diferentes esquemas organizacionales y con un bajo nivel de desarrollo (comparado con el de las provincias).

Además, para estudiar las localidades argentinas es necesario tener en cuenta la distribución geográfica de la población del país. El promedio poblacional por municipio en Argentina es de 15.000, pero existe una gran disparidad entre las diferentes provincias. Mientras que en algunas la media poblacional es menor a 4.000 por cada municipio (La Pampa, Entre Ríos y San Luis), en otras supera los 78.000 (Mendoza y Buenos Aires) (Cao y Vaca, SERIE INAP-AAG, p.11, 22). El alto nivel de concentración en algunos puntos específicos del país y la gran cantidad de municipios refleja una situación especial. Primero, el 82,3 por ciento de los municipios tiene menos de 10.000 habitantes, lo cual es apenas lógico teniendo en cuenta que existen más de 2.000 localidades. Por otra parte, más del 60 por ciento de la población vive en municipios de más de 100.000 habitantes y casi la tercera parte de la población del país vive en la gran Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los diecinueve partidos del conurbano bonaerense (Cao y Vaca, SERIE INAP-AAG, p.22). Es así como se superponen dos realidades del nivel local: un alto grado de urbanización, pero también una gran heterogeneidad.

El nivel local también goza de una cierta autonomía², a pesar de que son las provincias las que –como ya se dijo– en realidad están a cargo de los asuntos subnacionales (artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional) y por lo tanto el diseño institucional de los municipios varía ampliamente dependiendo de las constituciones provinciales (Iturburu, 2000, p.8). A pesar de que todos los dirigentes locales son elegidos directamente por el pueblo, existen muchas diferencias de orden local, dependiendo siempre de lo estipulado por las provincias. Santa Fe, junto con otras cuatro provincias (Entre Ríos, Mendoza, Tucumán y Buenos Aires), no reconoce aún la autonomía municipal³. De igual manera, los parámetros para constitución de municipios se basan generalmente en el criterio poblacional, pero varían entre 500 y 2.000 habitantes, junto con otros criterios particulares. La mayoría de constituciones establece la existencia de un órgano ejecutivo (Intendencia) y uno deliberativo (Concejo), a excepción de algunos casos aislados para categorías menores o que otorgan al municipio la posibilidad de definir su propia forma de gobierno. Estas grandes disparidades entre los municipios argentinos reflejan la heterogeneidad

ya mencionada en el nivel local y el gran poder de las provincias para delimitar el marco de acción local.

La provincia de Santa Fe usa la fórmula constitucional de distribución de competencias, conocida como “la cláusula general”, que resulta vaga y no acota adecuadamente el marco de responsabilidades ni fortalece el rol de coordinación y orientación de los entes intermedios, aunque permite a los municipios asumir o liderar temas que no son expresamente contemplados como atribuciones locales. “La mayoría de las constituciones adhiere a sistemas de determinación de las competencias que posibilitan asumir tareas no contempladas originariamente (sistemas de cláusula general y mixto), pero casi un tercio recurre a la enumeración concreta; vale decir que sólo se puede ejercer competencia en las materias indicadas por la ley.” (Iturburu, 2000, p.11). Los sistemas de enumeración (Buenos Aires, Corrientes, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones y Neuquén) son muy rígidos y difícilmente modificables ya que están elevados a orden constitucional.

A su turno, la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Santa Fe señala:

Artículo 2. Las Municipalidades son independientes de todo otro poder en el ejercicio de las funciones que les son propias; forman sus rentas, pudiendo establecer impuestos, tasas, derechos o contribuciones, sobre los ramos y materias que se determinen; administran libremente sus bienes y sus miembros sólo responden ante los magistrados del Poder Judicial en los casos de malversación, extralimitación de sus atribuciones y demás actos reputados culpables.

El Poder Ejecutivo prestará asesoramiento en materia legal, técnica y administrativa a las Municipalidades en los casos en que las autoridades de las mismas expresamente lo requieran.

Por medio de la asignación del gasto por diferentes niveles de gobierno se pueden diferenciar las competencias reales de cada uno.

Por medio de la asignación del gasto por diferentes niveles de gobierno se pueden diferenciar las competencias reales de cada uno. (Banco Mundial, 1997 - LAGNIKS). Las competencias de los municipios son pocas en comparación con las que guardan las provincias y la Nación. En especial, se aprecia cómo las provincias tienen la mayor cantidad de fun-

ciones en materias sectoriales. Mientras que el nivel central ejecuta el gasto en educación superior (universidades), el nivel intermedio (provincial) tiene la mayoría de sectores a su cargo (ejecución de gasto público en educación primaria y preescolar, educación secundaria, atención primaria de la salud, hospitales, irrigación, programas nutricionales, puertos y vías navegables, suministro de energía eléctrica, vivienda, y gran parte del gasto en justicia y seguridad). Esta división en la ejecución del gasto, así como el alto grado de autonomía de las provincias para regularse y regular a los municipios de su jurisdicción, revelan el gran poder del nivel intermedio en Argentina.

Las competencias municipales han estado determinadas principalmente por el criterio de particularización de ciertos servicios (mantenimiento vial de la ciudad, limpieza y alumbrado público, recolección de residuos, protección contra incendios, etcétera), ya que éstos pueden ser prestados más efectivamente en el nivel local de gobierno. También los municipios incursionan en actividades de redistribución de ingresos y desarrollo económico, aunque en este sentido generalmente son poco eficientes (por cuestiones de economías de escala y situaciones externas. Cao y Vaca, SERIE INAP-AAG, p.9). Este estado de las funciones locales da cuenta de la mínima capacidad de acción municipal para atender los problemas de la comunidad, especialmente en temas esenciales para el desarrollo humano (por ejemplo, salud, educación, lucha contra la pobreza, medio ambiente).

Con todo, Argentina ha desarrollado un proceso de descentralización que se ha ido profundizando cada vez más desde el inicio de la transición democrática. En primera instancia se creó un Pacto Fiscal a principios de los 90, a través del cual se creó una nueva distribución de los impuestos; la Constitución Nacional les otorga amplios poderes fiscales a las provincias y les garantiza un monto mínimo de garantía de recursos de libre disponibilidad en caso de caídas en la recaudación impositiva. Sin embargo, es necesario recalcar que continúa existiendo una alta concentración de la recaudación tributaria en el nivel central (77 por ciento del total, frente a un 23 por ciento para provincias y municipios). En segundo lugar, se estableció un Pacto Federal que, entre otras cosas, comprometió a las provincias a llevar a cabo procesos de desregulación y privatización. De la misma manera, se les asignan recursos a las provincias a las que se les han transferido los servicios de educación, salud y asistencia social. Por último, se fomenta el ahorro y se crea un Fondo para la Transforma-

ción de los Sectores Públicos Provinciales para apoyar los procesos de reforma de estos sectores (SIARE, 1996).

Estos cambios se pueden resumir en una evolución de la descentralización del gasto público por etapas. Una primera etapa va de 1983 a 1986, cuando aumentan las transferencias de la Nación a las provincias. Entre 1987 y 1989 existe una reversión de este proceso, y, luego, de 1990 a 1993, se vuelven a acentuar las transferencias de la Nación al nivel intermedio.

A partir de este año hay una relación más estable entre los diferentes niveles, con sólo una reducción de un uno por ciento del nivel local que ahora pasa al nivel central (Iturburu, 2000, p.16). Desde inicios de la transición se ve entonces una transferencia del gasto público del nivel nacional al provincial, principalmente por el traspaso de responsabilidades en las áreas de educación, salud y asistencia social, y una relación constante del nivel local frente a los otros dos, que no ha pasado a ejecutar nunca más del 10 por ciento del gasto público e incluso viene en leve descenso desde 1993. En materia de recursos propios, la Constitución provincial dispone:

Artículo 13. Cada Municipalidad destinará el 10% como mínimo de sus rentas anuales para el Fondo de Asistencia Educativa y para promoción de las actividades culturales en el radio de su Municipio. El Intendente será responsable personalmente por el incumplimiento de esta disposición.

Artículo 14. A los efectos del diez por ciento para el destino previsto en el artículo anterior, se entienden por rentas municipales todos los ingresos realizados por impuestos, tasas o contribución, patente o sisa, con excepción de los correspondientes al alumbrado, barrido, riego, limpieza, nomenclatura, servicios hospitalarios, sanitarios, desinfecciones y rodados.

Artículo 48. Se declaran impuestos, tasas, derechos, contribuciones y rentas municipales, las que se establezcan sobre corrales y abasto, matrículas de abastecedores y consignatarios de haciendas, alumbrado, arena, canto rodado y cascajo, limpieza pública, barrido, rodado en general, delineación de las casas en construcción, tapias y cercos, refección del frente de los edificios, derecho de sisa, marcas de pan, empresas de tranvías y ómnibus, teléfonos y telégrafos, gas, diversiones de cualquier clase, espectáculos y baños

públicos, rifas, aguas corrientes, lavaderos, pesas y medidas, arrendamientos de puestos y locales en los mercados de abasto y de consumo, carnicerías introducción e inspección de carnes elaboradas o no al municipio, patentes de mercados particulares, mozos de cordel, letreros, avisos, motores, y máquinas, perros, papel sellado y estampillas municipales, estacionamiento de vehículos, entierros, venta y refección de sepulturas y terrenos en los cementerios municipales, explotación de basuras, hornos de ladrillos, afirmados y conservación de caminos, apertura de calles, numeración de edificios, nivelación de veredas, remoción de las calles y ocupación de las mismas por cables, cañerías, túneles, inspección de análisis de bebidas y artículos alimenticios, multas municipales, espectáculos de boxeo y fútbol profesional, contribución de mejoras, al terreno baldío, a la ocupación del suelo y subsuelo de las calles y demás sitios del dominio municipal, y en general cualquiera otra renta no especialmente enumerada en la presente ley, pero que por su índole sea de carácter municipal. La clasificación contenida en este artículo es de carácter enunciativo y no limita facultades a las municipalidades para crear recursos y nuevas rentas, a condición de que respondan a contribuciones y tasas de servicios y que sean compatibles con la Constitución Provincial y Nacional.

En resumen, en la última década la relación entre el gobierno central y los subnacionales ha estado enmarcada en el tema fiscal, en el que no obstante es difícil hablar de real negociación dado que son los objetivos y políticas de la Nación las que determinan al final los resultados y las medidas a tomar. Entre algunas de las críticas que se han hecho al proceso de descentralización, destacan las siguientes (Makón, 1998):

- 1 La descentralización se ha producido en el nivel intermedio pero no en el municipal, prueba de ello es que el gasto municipal pasó de ser un 2,8 por ciento del PBI en 1981, a aproximadamente 2 por ciento del PBI a finales de la década del 90.
- 2 Hay ausencia de asistencia técnica y apoyo del gobierno central para el proceso. No existen estudios empíricos que permitan evaluar la prestación de servicios y con ello el éxito de la descentralización.
- 3 El sistema tributario no es realmente descentralizado ya que las leyes nacionales y provinciales han desarrollado normas restrictivas a los

sistemas tributarios provinciales y municipales, respectivamente.

De la misma manera, la separación de fuentes para el cobro de los impuestos no es lo suficientemente clara.

- 4 La falta de un mecanismo claro y transparente de distribución de recursos entre el gobierno central y las provincias ha influido en la evolución fiscal desfavorable de las provincias.

A finales de los 90, los municipios continúan siendo el nivel de gobierno menos representativo en el tema fiscal, tanto a niveles de gastos como de ingresos. En 1997, sólo ejecutaron el 10 por ciento del total (u\$s 7.500 millones) y recaudaron el 5,5 por ciento de los recursos (u\$s 4.000 millones).

Si además se tiene en cuenta que las transferencias desde las provincias fueron de u\$s 3.262 millones, los municipios tuvieron un déficit de u\$s 113 millones (Cao y Vaca, SERIE INAP-AAG, p.10). La recaudación continúa altamente concentrada en el nivel central, mientras que el gasto público subnacional ha crecido, pero no a nivel municipal. Se deduce entonces que el nivel local no posee muchas competencias en la prestación de servicios públicos y sociales, ni tampoco el nivel de recursos para llevarlas a cabo. A pesar de que el déficit no es muy alto, las funciones y recursos municipales tampoco lo ameritan.

Rosario ha reivindicado desde hace tiempo el reconocimiento de su autonomía, e incluso ha identificado ese propósito como una de las líneas de acción contenidas en el Plan Estratégico de la ciudad, en el cual se expresa:

Entre los retos que se presentan actualmente a los estados locales se encuentra el de garantizar la gobernabilidad, debiendo encontrar respuestas a los problemas más inmediatos y garantizando mayor eficiencia y transparencia de la gestión pública. La autonomía local es el requisito indispensable para que la ciudad pueda poner en marcha sus proyectos. Es una condición institucional que se concreta en la idea de autogobierno local. La Constitución de la Provincia de Santa Fe no reconoce a sus municipios autonomía institucional. La Constitución Nacional ya ha reconocido la figura de la autonomía municipal en 1994, delegando en las provincias la facultad de determinar su contenido y alcances. Por lo tanto, se espera que la autonomía plena logre efectividad a partir de su incorpora-

ción en la Constitución de la Provincia. El logro de esta condición permitiría a la ciudad desarrollar sus proyectos, evitando instancias burocráticas innecesarias y recuperando poder de decisión.

El concepto de autonomía consagrado en la Constitución se ha convertido en una especie de concepto jurídico indeterminado sobre cuyo alcance ha habido controversia. Se cita la jurisprudencia del caso “Ferrocarril del Sud c/Municipalidad” de La Plata del año 1911, en el que la Corte definió a los municipios como “delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación”.

Recién en 1989, con el fallo “Rivademar c/Municipalidad de Rosario”, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que las municipalidades eran entes autónomos, fundando tal aserto en la consideración de que las municipalidades tienen base sociológica e histórica, a diferencia de los entes autárquicos, y en que tienen origen constitucional, cuando el origen de los entes autárquicos es meramente legal. Sin embargo, poco tiempo después, en el fallo “Municipalidad de Rosario c/Provincia de Santa Fe”, de 1991, la misma Corte atenuó su posición considerando que, si bien las provincias deben asegurar su régimen municipal, el artículo 5° de la Constitución Nacional no establece el grado de independencia que le cabe a cada municipio, de manera que es materia del legislador provincial determinar ese grado en un arco que va de la autonomía a la autarquía.

Por último, la doctrina también está dividida, fundamentalmente alrededor del punto del carácter del poder municipal (si originario o delegado), de su condición histórica (si los municipios se han creado por sí mismos o si han sido creados administrativamente por instancias superiores), de si goza o no de soberanía.

El tema de la autonomía es hoy uno de los más importantes de la agenda política provincial y ya se discuten iniciativas de reconocer la autonomía, aunque con temores de dificultades en la gobernabilidad.

El sistema electoral, sistema de partidos y gobernabilidad

La Experiencia Rosario se desarrolla en el marco de un espectro político complejo generado por el hecho de que durante los últimos tres períodos los intendentes de la ciudad han pertenecido al Partido Socialista, mientras la Gobernación de la provincia ha sido ejercida por un miembro del Partido Justicialista, que es a su turno el partido que ha conservado la mayoría en el Poder Legislativo provincial. El Partido Socialista no ha logrado la mayoría en el Concejo Municipal, por lo que ha tenido que recurrir a la conformación de coaliciones, al paso que su representación nacional es pequeña, aunque durante algunos períodos ha formado parte de alianzas con otros partidos para enfrentar al Partido Justicialista.

La actual conformación del Concejo Municipal es la que se muestra en el siguiente cuadro, que podría considerarse como la constante histórica en el período al que nos referimos en Rosario.

- ▷ Bloque Justicialista: 8 bancas
- ▷ Bloque Radical: 2 bancas
- ▷ Bloque Unión Cívica Radical: 2 bancas
- ▷ Bloque Socialista: 8 bancas
- ▷ Bloque Partido Progreso Social: 3 bancas
- ▷ Bloque Socialista Auténtico: 1 banca
- ▷ Bloque Concejales por Rosario: 3 bancas
- ▷ Bloque del ARI: 2 bancas
- ▷ Sin Bloque: 1 banca

A lo anterior debe agregarse el sistema electoral de carácter mayoritario, en virtud del cual, en la Cámara de Diputados, el que gana las elecciones por un voto tiene más de la mitad de las bancas (28 sobre 50), y en el Senado, en cada uno de los departamentos, el que gana también por un voto se lleva el ciento por ciento de la representación.

Otro de los rasgos salientes del sistema electoral santafesino fue la Ley de Lemas. Este sistema permitía que cada partido (lema) presentase varios candidatos al mismo cargo (sublemas). El candidato ganador era el más votado del lema más votado, aunque no necesariamente era el candidato que más votos había obtenido en la elección.

En 1991, el candidato del partido Radical obtuvo 600.000 votos, y el más votado del Partido Justicialista (PJ), 490.000. Como el PJ fue el parti-

do más votado, entonces el candidato justicialista más votado fue consagrado gobernador (aunque hubiese obtenido personalmente menos votos que el candidato radical más votado). En 1995, el candidato de la Alianza Santafesina obtuvo 460.000 votos, y el más votado del Partido Justicialista, 330.000, y fue éste quien obtuvo la Gobernación. En la última elección, el socialista Hermes Binner obtuvo 585.000 votos, y Jorge Obeid (PJ) 335.000. Este último, por ser el más votado del partido más votado, obtuvo por segunda vez la investidura de gobernador.

Algunos creen que la participación electoral en la provincia de Santa Fe decreció paulatinamente como consecuencia de este sistema electoral y de la complejidad representada por varios sistemas electorales que coexisten para las distintas elecciones y que incluso exigen al ciudadano que un mismo día deba ejercer su voto de maneras diversas. En el 91, la asistencia de electores fue del 83 por ciento, y el voto en blanco del 4,6 por ciento; en el 95, la asistencia bajó al 81 por ciento, y los votos en blanco subieron al 5,7 por ciento; en el 99, el 80 por ciento de los electores concurrió a votar, y un 5,7 por ciento lo hizo en blanco; en 2003 la asistencia para sufragar fue del 73,35 por ciento, y los votos en blanco treparon al 14,81%.

Las dificultades en la gobernabilidad metropolitana

Otra de las limitaciones de gobernabilidad que enfrenta Rosario es la de su pertenencia a un área metropolitana no integrada formalmente y con reglas de relación inciertas.

En la Argentina no existe un sistema político institucional metropolitano. Las ciudades metropolitanas no están gobernadas en cuanto tales, sino que dependen de un conjunto no articulado de gobiernos locales (municipios) con mayor o menor presencia de los niveles provincial y federal, según los casos. Esto significa que una ciudad metropolitana no es una unidad política, porque no existe en ella unidad de representación ni unidad de acumulación de poder. No es unidad de representación ya que, careciendo de unidad político-institucional, no existe correspondencia entre aparato político (sistema de toma de decisiones y de acción) y sociedad metropolitana. No es tampoco una unidad de acumulación política, dado que los procesos que fortalecen o debilitan a los actores políticos no tienen base metropolitana.

Estas limitaciones de gobernabilidad han sido superadas por Rosario sobre la base de instrumentos diseñados específicamente con ese propósito, los cuales se describen brevemente a continuación y se detallan en otros capítulos de este trabajo de documentación de la Experiencia Rosario.

Estos instrumentos son:

- 1 La construcción de un Plan Estratégico local en el que de manera consensuada se han definido la visión de la ciudad y las prioridades de inversión público-privada. El Plan Estratégico ha sido producto de una amplia participación de organizaciones y personas con alta representatividad en la sociedad local, lo que le ha dado legitimidad suficiente para superar las dificultades que pudieran presentarse por las limitaciones mencionadas.
- 2 La apelación a los ciudadanos a través de distintos escenarios de participación, lo que ha acercado el Estado a los ciudadanos y ciudadanas, y redundado, entre otras cosas, en un reconocimiento de los líderes locales que les permite a estos construir una relación positiva con actores de otros niveles.
- 3 La adopción de un modelo de ciudad incluyente y sostenible que se refleja en impactos positivos en la calidad de vida y en los indicadores de desarrollo humano de la ciudad, el cual se ha venido desarrollando con políticas públicas de calidad, a las que se les ha dado continuidad y han resultado coherentes con el modelo.
- 4 La creación de capacidades institucionales que han calificado al personal de servicio de la Municipalidad, descentralizado el gobierno de la ciudad y acercado a los destinatarios de la prestación de bienes y servicios a cargo del ente municipal.

La gestión estratégica, una clave del éxito

El PER como herramienta de gestión de la ciudad

A partir de 1995 Rosario emprendió un proceso para adoptar un Plan Estratégico que definiera la visión de la ciudad por la que los actores locales trabajaran, y que se convirtiera en una herramienta útil en la gestión para los distintos niveles de gobierno, así como para sectores sociales, académicos y ciudadanía en general.

El Plan Estratégico Rosario (PER) contiene una serie de proyectos que desbordan las competencias del nivel municipal, con lo que el gobierno local asume un papel de promotor, de líder, que sin duda sirve para potenciar en la práctica el papel de la Intendencia, que como dijimos es reducido en el contexto federal nacional. El Plan se adoptó en 1998 y ha servido para orientar las prioridades de inversión pública en el ámbito local y provincial, así como para definir políticas públicas que la mayoría de la ciudadanía rosarina desea que se emprendan y que se mantengan en el tiempo.

El Plan incorpora temas que son relativamente nuevos en la perspectiva local, que han debido asumir los gobiernos locales en el marco de la globalización con el propósito de generar ciudades competitivas. Entre estos temas se deben mencionar la promoción de la actividad económica local y regional y la generación de empleo, la modernización del Estado y la participación ciudadana, la preservación del medio ambiente urbano, la inclusión social, el desarrollo cultural, científico y tecnológico y la integración de la región metropolitana.

Es cierto que el Plan Estratégico Rosario completa y amplía otros ejercicios de planeamiento de largo plazo emprendidos en la ciudad, dentro de los cuales pueden citarse el Plan Regulador, el Plan de la Prefectura Gran Rosario, y el Plan Director Municipal.

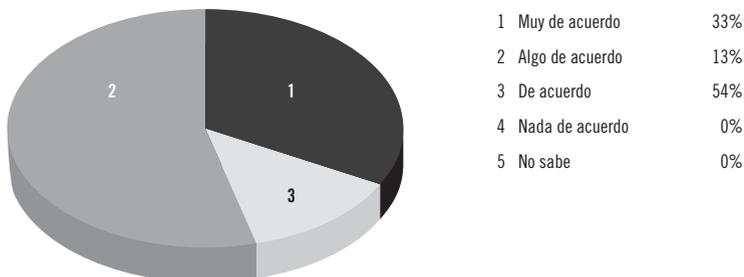
Rosario adoptó un Plan Urbanístico elaborado en la década del 30, después expidió el Plan Regulador que orientó el crecimiento urbanístico de la ciudad en los años 60 y 70.

Posteriormente, el Plan Director, que si bien aún no se implementó formalmente, ha servido de orientación del desarrollo urbano de la ciudad.

Este Plan Estratégico ha permitido verificar que la Experiencia Rosari se preocupó por construir una visión estratégica, que es la primera condición señalada en la Agenda para el fortalecimiento de la gobernabilidad local. La visión expresada en el Plan se constituye en “un norte conceptual que identifica «hacia dónde» debe ir la ciudad. Es la carta de navegación que indica la dirección que deben seguir las diferentes políticas y programas. La visión es también un acuerdo al que llegan los múltiples actores estratégicos de una localidad al valorar sus intereses e identificar las potencialidades, fortalezas y debilidades de la ciudad en el contexto global, nacional y regional”.

El cuadro de porcentajes que se observa a continuación se elaboró sobre la base de una encuesta del PER a las instituciones del Consejo General del Plan, en 2003.

Visión estratégica de la ciudad



La torta de porcentajes pertenece a: "Encuesta PER a las instituciones del Consejo General del Plan, 2003".

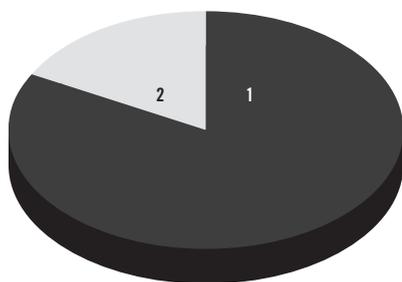
En Rosario se ha demostrado que el proceso de desarrollo local ha incrementado sus posibilidades de éxito en tanto está enmarcado dentro de una visión de ciudad. Por un lado, se les otorga mayor coherencia a las acciones locales y se puede determinar la prioridad y pertinencia de las mismas. Por otro, se ha aumentado la interdependencia y complementariedad entre las diversas políticas públicas, lo que ha permitido lograr un mayor impacto en el desarrollo humano y disminuir costos en términos de tiempo, dinero y recursos humanos. Adicionalmente, en la medida en que se trata de una visión concertada, la apropiación y socialización de la misma ha contribuido de manera determinante a que sea sostenible. Seis años después de consensuada la visión, el 87 por ciento de los actores que participaron en su construcción mantienen su acuerdo sobre lo formulado, según lo demuestra una encuesta recientemente aplicada para medir la permanencia del consenso.

La evaluación hecha por el Proyecto Regional de Gobernabilidad local de la Experiencia Rosario demostró que el PER no sólo logró identificar una visión de largo plazo, sino que ha sido un proceso fuertemente legitimado por su alto grado de apropiación social y el apoyo de la ciudadanía y los actores inicialmente integrados al proceso.

Si bien no existen planes nacionales similares, lo cierto es que el nivel de legitimidad del PER ha permitido que los programas provinciales y nacionales tengan un cierto grado de coherencia con sus proyectos. Esto se comprueba observando la programación que han desarrollado agencias de los distintos niveles de gobierno para la ejecución de proyectos contenidos en el Plan Estratégico Rosario y que no pertenecen a la órbita municipal.

Sobre el grado de compromiso de implementar las políticas públicas enmarcadas en la visión de largo plazo no existe duda; sin embargo, aún hay un largo trabajo por desarrollar para que la ejecución efectiva y la eficacia de las políticas públicas alcancen los objetivos planeados, según lo demuestran los resultados de la encuesta mencionada.

Percepción de grado de avance de los objetivos estratégicos del PER. Porcentajes totales



1	Se alcanzó en su totalidad	83%
2	Avanzó en gran medida	17%
3	Avanzó menos de lo esperado	0%
4	No avanzó	0%

Fuente: Encuesta PER 2003.

La legitimidad del proceso se ha expresado también en los resultados electorales que han hecho que el mismo partido político, el Socialista, administre la Intendencia durante la última década, lo que ha otorgado una condición de liderazgo a determinados actores con capacidad para convocar, concertar y movilizar a otros actores en pro de un objetivo. En Rosario, este tipo de liderazgos está basado en la legitimidad, la credibilidad y la confianza que en ellos se deposita, y que proceden no de las cualidades personales de los líderes sino de la percepción de consistencia entre su discurso, sus acciones y los resultados de éstas. Como dice Prats, “la emergencia de los nuevos modelos mentales, percepciones o aprendizajes, el cambio de actitudes, la adquisición de nuevas compe-

tencias, son procesos que pueden darse más rápidamente y mejor cuando se dispone de liderazgo”.

Los estudios de opinión pública demuestran que hay un alto nivel de credibilidad de los ciudadanos en los diferentes actores locales y de expectativa positiva en el proceso que se adelanta.

Además de los evidentes aportes señalados a la construcción de las condiciones de gobernabilidad local, el Plan Estratégico Rosario debe ser valorado como una estrategia de gestión que ha otorgado a la Municipalidad herramientas de gestión estratégica que incrementan la eficacia de las políticas públicas.

Como lo señalan los actores directamente involucrados en el proceso, “se debió aprender asimismo que no se trataba sólo de hacer diagnósticos y formular proyectos, sino de gestionarlos y obtener resultados concretos.

Esto requirió un proceso de reflexión y debate de los actores locales, e impuso la necesidad de crear instrumentos propios, basados en las experiencias de otras ciudades, pero orientados a servir a las particularidades de ésta. Sin recetas, en un constante proceso de adaptación e innovación, de insistencia y continuidad en las políticas y a la vez de transformaciones permanentes.

“En la etapa de gestión estratégica (1999-2003), las tareas centrales del plan estratégico apuntaron a impulsar y motorizar los proyectos, monitorear el cumplimiento de plazos y objetivos, introducir ajustes, correcciones o agregados de acuerdo a las modificaciones del contexto, y difundir extensamente el contenido del plan. Se insistía en la importancia de la planificación para marcar el camino hacia el horizonte deseado.

“Los resultados pueden evaluarse en dos aspectos fundamentales: el proceso y los productos. En ambos casos, los avances registrados fueron la materialización de un esfuerzo común de la ciudad en su conjunto”.

Como se ha demostrado en otras experiencias de formulación y ejecución de planes estratégicos locales, en Rosario lo esencial no es tanto el plan en sí mismo, sino la dinámica de relación y colaboración entre los actores urbanos, que permite, entre otros temas, que la Intendencia lidere la gestión global de su ciudad, más allá de sus recursos y competencia.

El Plan ha significado una nueva forma de gestión urbana, que incrementa el reclamo de autonomía y pone en presente la discusión de la necesidad de ampliar los límites de las competencias municipales.

El PER permitió, como se señaló, crear un consenso en torno al modelo de futuro de ciudad, fomentar una nueva cultura sobre el entorno territorial y la imagen de la ciudad y ampliar la participación ciudadana.

El proceso ha pasado de ser uno de planificación estratégica a uno de gestión estratégica “que tiene capacidad de transformar la ciudad, para definir una estrategia compartida, y sobre todo sinérgica, de la ciudad; impulsar la realización de los principales proyectos motores o estructurantes de la estrategia urbana; y, lo que es más importante, que se compartan unos criterios de actuación y el conocimiento sobre sus principales oportunidades”.

Ese proceso incrementa el grado de conocimiento sobre la ciudad, las posibilidades de compartirlo, y permite, a través de las distintas redes a la que se ha incorporado la ciudad de Rosario, incorporar lecciones aprendidas en otras ciudades, teniendo en cuenta los distintos contextos. Otro gran aporte de un proceso como el emprendido por Rosario es el aumento de la discusión y exposición sobre los temas públicos que mejora la cultura democrática, cualifica la controversia sobre los temas locales y facilita el control social sobre el cumplimiento de los programas y proyectos.

La definición de la visión como criterio orientador de acciones

El PER estableció la siguiente visión:

Rosario, una ciudad con oportunidades de vida y de progreso para todos sus habitantes, sustentada en el trabajo y la creación, que recupera el río y se constituye en punto de integración y encuentro en el Mercosur.

Igualmente se definieron cinco líneas de trabajo en torno a las cuales se establecieron los proyectos prioritarios para la ciudad: construir la Ciudad del Trabajo, la Ciudad de las Oportunidades, la Ciudad del Río, la Ciudad de la Integración, la Ciudad de la Creación.

Lo que queremos destacar de lo definido en el proceso de Rosario son los componentes que diferencian a la ciudad de otras, porque otros elementos se pueden predicar de cualquier municipio; sin embargo, lo que hace particular a Rosario y lo que debe expresarse en políticas públicas

dirigidas a alcanzar el propósito es la identificación como un eje estructurante de Mercosur y el modelo de ciudad sostenible.

El norte: servir de eje del Mercosur

Sin duda que la decisión de Rosario de servir de eje del Mercosur es una decisión política de gran acierto ya que aprovecha las fortalezas de la ciudad y le imprime el carácter especial a su visión.

Rosario tiene una ubicación que la privilegia sobre otras, especialmente de Argentina, en relación con la integración que se adelanta, en el marco del Mercosur. Es una ciudad-puerto en el eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná. Su pertenencia y ubicación privilegiada la convierten en el nudo articulador de corredores de transporte para diferentes modos. Es su posición particular en el esquema la que constituye un atractivo para las inversiones y genera nuevas posibilidades de desarrollo en el área (ubicación sobre la Hidrovía Paraná-Paraguay, en el centro geográfico de la ruta bioceánica Pacífico-Atlántico).

Durante estos años Rosario ha sido protagonista en el fortalecimiento de la Red de Mercociudades, fundada en noviembre de 1995, integrada por decenas de ciudades de los cuatro países socios del Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) más Chile. Esto tiene como objetivo impulsar la creación de subredes de ciudades a través de unidades técnicas operativas que desarrollen programas y proyectos de interés común intermunicipal y mecanismos de comunicación en red entre las ciudades, a fin de facilitar el intercambio de experiencias e informaciones.

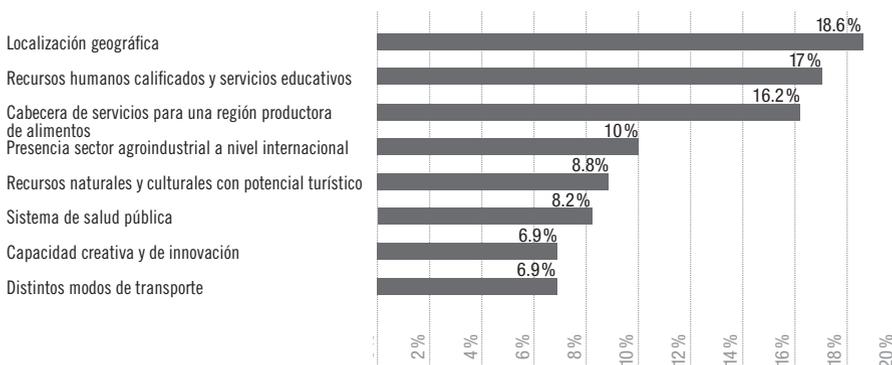
Rosario es socia fundadora de la Red de Mercociudades, participa de su Consejo Ejecutivo, ha coordinado diversas unidades temáticas, y es una activa impulsora de los proyectos y actividades que desarrolla la Red a través de sus diversos campos de trabajo.

Para la mayoría de los actores que han participado en el proceso del Plan, la ubicación geográfica de Rosario es su máxima fortaleza. Esta apuesta exige adoptar decisiones acordes con el propósito, obliga a orientar el accionar social y la iniciativa privada, requiere también de procesos organizativos y comportamientos institucionales novedosos, para que, tal como ocurrió en el pasado, el área pueda posicionarse eficazmente en un nuevo esquema territorial, desarrollando sus potencialidades y apropiándose de los beneficios que de él se deriven.

Si Rosario efectivamente espera convertirse en eje del Mercosur deberá continuar desarrollando su sistema portuario, completar el proceso de reactivación de su aeropuerto y afianzar la hidrovía, todo lo cual comporta privilegiar en la inversión pública proyectos en ese sentido y propiciar en los escenarios provincial, nacional e incluso internacional decisiones que se dirijan a ese propósito. Ese es el valor de definir una visión pero también esa es la responsabilidad. El camino está trazado y hay que recorrerlo.

En este aspecto se registran avances pero aún es mucho lo que hay por andar.

Fortalezas de la ciudad



Fuente: Encuesta PER 2003

Hábitat urbano de calidad

El otro aspecto sustantivo de la visión de ciudad que se adoptó en el PER tiene que ver con el modelo de desarrollo urbano que se escogió y que tiene como base algo que ha dado en llamarse “la recuperación del río”, teniendo en cuenta que, durante décadas, el río Paraná fue, paradójicamente, ajeno a la vida cotidiana de la mayoría de la población de Rosario. Se trataba entonces de revertir ese proceso.

La definición del modelo de desarrollo urbano adoptada por una sociedad tiene profundas implicaciones en la calidad de vida, en las relaciones entre los ciudadanos, en la manera como éstos se comportan

en el espacio de lo público y especialmente en la construcción, o no, de una sociedad igualitaria e incluyente. El crecimiento urbano desordenado que han tenido las ciudades latinoamericanas, y Rosario no es la excepción, consolidó la fragmentación social que caracteriza estas sociedades.

“En Rosario y las ciudades del conglomerado –señalan los documentos del PER– ha predominado también el interés en la colocación de la infraestructura económica por sobre la calidad habitacional y residencial.

De esta modalidad de construcción de la ciudad, Rosario resulta un territorio urbanizado muy extendido que se estructura en torno a un espacio público de escasa calidad de formalización en general. Proceso de transformación que significó también la destrucción de sitios y construcciones de gran valor arquitectónico, urbanístico y/o histórico para la ciudad. En la actualidad, las consecuencias de ese proceso de crecimiento se manifiestan, entre otras cuestiones, en problemas de saneamiento ocasionados por la insuficiencia de la red de desagües pluviales y cloacales, y la existencia de lugares clandestinos de depósito de residuos en distintos sitios del conglomerado urbano; problemas de contaminación atmosférica producida por actividades industriales, de comercialización de granos y de la circulación del transporte automotor; escasa calidad de sus espacios públicos; insuficiente cantidad de espacios verdes y de recreación en distintos sectores del conglomerado.

“Las líneas que en el PER pretenden modificar esta situación incluyen componentes que tienen implicaciones sociales, políticas, con connotaciones ideológicas más profundas de lo que suele atribuírseles. El modelo promovido por la sociedad rosarina se adecua a ese nuevo modelo que la literatura de desarrollo urbano y la teoría sobre el rumbo de las ciudades contemporáneas ha desarrollado basado en tres ejes fundamentales: pensar la ciudad desde los más débiles, en este caso los niños; privilegiar el espacio público para resaltar el carácter de la ciudad como lugar de encuentro y promover la igualdad a través de la oferta equitativa de bienes públicos de alta calidad.

“Para este modelo, más que la distribución del ingreso, lo que importa es la distribución de la calidad de vida. Más específicamente aún, la igualdad que importa es la que importe a los niños. Lo que importa a los niños tiene que ver más bien con acceso a espacios verdes, bibliotecas, campos deportivos, cursos de violín, y todo aquello que pueda servir para el desarrollo de su potencial humano”.

Se ha dicho que la manera de construir ciudades y organizar la vida urbana puede ser un instrumento poderoso en la construcción de una sociedad más igualitaria e integrada y lograr que prevalezca el interés general. El modelo de Rosario confirma la tendencia de diversas ciudades de América latina que buscan ser más sostenibles en lo ambiental y en lo social; que construyen igualdad e integración, calidad de vida y autoestima.

Darle prioridad en el uso del espacio vial al transporte público sobre el privado; convertir los terrenos suburbanos en propiedades públicas, tanto para grandes parques como para proyectos de vivienda popular; asegurar que ese recurso único como son las fuentes de agua, en este caso el río, sean espacios públicos de calidad de fácil acceso, son ejemplos de políticas urbanas que conducen a una sociedad más integrada y justa. El concepto de “ciudad de los niños” adoptado por Rosario destaca como el espacio público peatonal de calidad y compensa de alguna manera nuestras enormes desigualdades. Además demuestra respeto por el ser humano. Significa buen trato al ciudadano, independientemente de su condición. Pero también incorpora como propósito el disfrute y la felicidad, lo cual tiene una inmensa carga ideológica como propósito colectivo y se ubica dentro de esa tendencia de construcción de ciudades igualitarias e incluyentes en la que también están Bogotá y Guayaquil.

En este mismo sentido se destacan todas las acciones dirigidas a articular la ciudad con el río y las islas, promoviendo una transformación urbanístico-ambiental que hace, como se dijo, un modelo de desarrollo sustentable y consolida una nueva imagen de Rosario y de su río como centro de recreación y turismo de la región.

“Antes el río era una presencia esquiva –indican documentos del PER–, algo que, estando cerca, no terminaba de atraparse. Ahora uno se asoma a la explanada del Parque de España y puede ver de cerca las islas, el paso de un carguero, restos de los muelles que alguna vez recibieron a otros barcos. Antes, para hacer honor a un cliché que circuló mucho tiempo, la ciudad vivía «de espaldas al río». Ahora hay más playas y embarcaciones que circulan en todos los tramos de la costa, ahora las islas, lejos de ser el fondo agreste de un paisaje urbano, se han convertido en un centro de recreo y atracción para miles de turistas.

“Algo cambió en la relación de la ciudad con el río y ese algo bien puede ser la marca de una transformación mayor: la creciente apertura en las costas y el aprovechamiento cada vez mayor de la superficie fluvial

constituyen el paisaje en el que se insertan una serie de proyectos de insospechable envergadura. El Puente Rosario-Victoria, la reactivación del puerto, son hitos de un camino al cabo del cual aguarda una gran ciudad moderna. Pero además la posibilidad de aunar los logros y efectos ambientales de un paisaje ganado a la inercia con la realización de obras de incidencia directa en el crecimiento económico y productivo de la zona abre las puertas a un polo de desarrollo en más de un sentido inédito”.

El rescate del río como eje estructurante de la ciudad es más importante aún si se considera no sólo desde el desarrollo urbano, sino desde la perspectiva de desarrollo económico. La vida de la ciudad de alguna manera ha girado alrededor del puerto, con lo que ello significa en términos urbanísticos (instalaciones, depósitos y comunicaciones ferroviarias), algo que significó una barrera muy dura, que separó durante años la ciudad del río.

Se destaca igualmente que las autoridades de Rosario entienden que éste es un proceso que no ha terminado y la gestión estratégica de la ciudad permite ya avizorar nuevas acciones que abonan en el mismo sentido y que buscan generar políticas referidas a sumar calidad al espacio público, y a proteger y mejorar la calidad del medio ambiente construido en los distintos sectores de la ciudad.

Aportan a la visión estos proyectos:

Cinturón verde de enlace de los grandes parques regionales

Tratamiento de los bordes y áreas interiores de la avenida de Circunvalación, de modo tal de conformar una gran cinta verde parqueada y forestada que vincule el Parque Sur, el futuro Parque de la Autopista Rosario-Córdoba, el Parque de Los Constituyentes y el futuro Parque de la Cabecera del Puente Rosario-Victoria. Esta operación deberá estar asociada con las obras de construcción de las calles de servicios en el tramo de la avenida de Circunvalación que se extiende al sur de la calle Córdoba.

Remodelación de los bulevares “de ronda”

Los denominados bulevares “de ronda” han distinguido a la ciudad ya desde fines del siglo pasado; incluso nuevas arterias para la ciudad se pensaban al estilo de esos bulevares. En la década de los setenta se inicia un proceso de destrucción de estos bulevares impulsado por la propia

autoridad local que, amparándose en el argumento de la necesidad de mejorar las condiciones de un intenso tránsito y de modernizar la ciudad y aprovechándose de la imposibilidad de la población de hacer escuchar su opinión al respecto, da comienzo a un proceso que quitó identidad y marcas características a importantes lugares de la ciudad. Dos de los casos más emblemáticos de esta situación lo constituyen el bulevar 27 de Febrero y la avenida Provincias Unidas. De esta manera, a partir de estas operaciones, lugares de fuerte identidad se convierten en muy poco tiempo en espacios anónimos que contribuyen a la degradación física y funcional de amplios sectores de la ciudad. La remodelación de los bulevares “de ronda” pretende revalorizar estos sectores de la ciudad, devolviendo o reforzando su identidad como bulevares. Para ello se impulsarán operaciones de consolidación de su morfología característica y se precisará acerca de los usos tolerados en sus bordes, el tipo de iluminación y mobiliario urbano y las características de la forestación.

Nuevos parques urbanos

La acción propuesta se articula en tres niveles. Los nuevos parques urbanos regionales: se crearán grandes espacios verdes, reservas boscosas o parques con instalaciones deportivas de dimensiones, localización e infraestructura que refuercen el rol que Rosario cumple dentro del conglomerado urbano (Parque de la Cabecera del Puente Rosario-Victoria; Parque de la Autopista Rosario-Córdoba). Un segundo nivel serán los nuevos parques urbanos: espacios verdes, donde predominen las áreas forestadas, dando respuesta tanto al aspecto ambiental como a las actividades recreativas (Parque Sunchales, Parque de las Colectividades, Parque de los Derechos Humanos, Plaza Lisandro de la Torre, Parque lineal La Tablada).

Son espacios verdes con instalaciones deportivas para responder al incremento de la demanda, en particular en los sectores más cadenciados (Polideportivo San Martín, en el límite sur del municipio, y otros). Por último, los parques a escala de distrito: la consideración de la necesidad de nuevos espacios públicos a escala barrial está destinada a mejorar la calidad de vida cotidiana, con propuesta de instalaciones insertas en la trama residencial, que eviten a los ciudadanos largos y costosos desplazamientos.

Las deficiencias de equipamientos públicos y de parques son prácticamente uniformes en los distritos de la ciudad, pero se hacen más eviden-

tes en los distritos Sudoeste y Oeste, donde resultan prácticamente inexistentes.

Recuperación y remodelación de las plazas y parques existentes

La ciudad cuenta con un importante y valioso conjunto de parques y plazas de intensa y creciente utilización por parte de la población de todos los barrios y sectores sociales. En muchos de ellos, durante décadas no se habían efectuado tareas de mantenimiento y restauración, por lo que el uso y el paso del tiempo habían producido una degradación significativa.

Resulta indispensable continuar con el proceso, ya iniciado, de recuperación y remodelación de todos los parques, plazas y espacios verdes de uso público, reponiendo y agregando forestación, restaurando y agregando equipamiento, mejorando iluminación, circulaciones y accesos. En donde sea factible, sin modificar ni alterar la identidad y el estilo tradicionales de cada espacio, se agregarán elementos singulares que aumenten su atractivo.

A ese concepto de ciudad como espacio de encuentro contribuyen componentes de animación urbana consistentes en el uso intensivo de espacios públicos para actividades lúdico-recreativas.

Esto se verá potenciado con el aprovechamiento de la capacidad de creación e innovación que se le reconoce a la ciudad, mediante la realización de proyectos vinculados a nuevas infraestructuras para la cultura y a la generación y consolidación de ofertas culturales de calidad.

El fortalecimiento de las capacidades institucionales

Una condición de gobernabilidad, incluso identificada por quienes concentran el concepto en la eficacia gubernamental como la más importante, es la capacidad institucional, la cual se refiere a la estructura y funcionamiento del aparato estatal, más que a las reglas establecidas.

También llamada “buen gobierno”, esta condición valora la eficiencia y transparencia de las actuaciones de las autoridades locales, la racionalidad en su organización, y la competencia y calidad de sus funcionarios.

Igualmente examina las condiciones financieras y fiscales del ente territorial, las cuales permitan que una iniciativa sea sostenible.

Para que esta condición de éxito se cumpla, es necesario que los gobier⁴⁹ nos cuenten con mecanismos de seguimiento y control por

medio de los cuales puedan rendir cuentas a la ciudadanía sobre su gestión y cumplimiento de las prioridades por ésta expresadas. Un “buen gobierno” atiende de manera eficiente las demandas de sus ciudadanos y los informa sobre sus actos de manera clara y constante.

En este sentido, Rosario ha desarrollado un importante proceso de descentralización y modernización que ha fortalecido las capacidades locales para atender las demandas ciudadanas y cumplir de manera eficiente con la prestación de los servicios y la dotación de los bienes públicos a su cargo.

El PER incorporó este elemento e identificó la necesidad de aplicar estrategias destinadas a desarrollar una cultura de la calidad y de la mejora continua, incrementando la eficiencia de los procesos administrativos.

La formación del talento humano, la incorporación de la tecnología, especialmente informática, y la creación de un sistema de indicadores para medir calidad, eficiencia y productividad han sido otros esfuerzos adelantados por el gobierno local para fortalecer esta condición.

En esta línea, el Municipio se ha propuesto brindar una mejor atención a los vecinos, ágil, personalizada y efectiva; incrementar la productividad del trabajo en todas sus áreas; simplificar y reorganizar procesos, trámites y procedimientos administrativos; racionalizar la planta de personal, asegurar y monitorear la calidad de los servicios que presta a la población, por cuenta directa o a través de terceros, y obtener una aplicación más eficiente de los recursos municipales.

Un Estado más cerca de los ciudadanos.

El programa de descentralización y modernización de Rosario

Un instrumento fundamental de fortalecimiento de las condiciones de gobernabilidad en la ciudad ha sido el desarrollo del Programa de Descentralización y Modernización de la Municipalidad de Rosario, iniciado en 1996 con la definición de las zonas y la puesta en marcha de procesos de desconcentración de la prestación de algunos servicios. Este proceso ha servido para hacer más eficiente la atención al ciudadano, para promover la participación ciudadana y para instruir a los funcionarios encargados del proceso.

El proceso comprendió una reorganización funcional y operativa de las funciones a cargo del Municipio, una reorganización administrativa

que implicó la definición de las funciones que se debían descentralizar, la redefinición de las políticas urbanas entendida como el impacto de los equipamientos institucionales de los Centros Municipales de Distrito (CMD), la elaboración de planes de Distrito, la definición de un nuevo modelo de gestión a partir de la información a los ciudadanos, y la apertura de escenarios de participación.

La descentralización de Rosario es una experiencia significativa en cuanto ha logrado superar procesos de desconcentración de muchas otras ciudades de América latina, en los que la descentralización se asocia con la apertura de oficinas de atención al ciudadano. Asimismo, en Rosario se atribuyeron competencias claras a los Centros de Distrito a partir de la aplicación del principio de subsidiariedad, en virtud del cual el bien o el servicio se debe ofrecer desde el ámbito más cercano posible al ciudadano; sólo se acude a niveles superiores cuando la capacidad institucional o las economías de escala no aconsejen hacerlo en el nivel inferior.

Los Centros Municipales de Distrito han sido concebidos como un centro múltiple que permite que los ciudadanos perciban la presencia cercana y eficiente del gobierno local. Con dicho propósito se han diseñado para que sean:

- ▷ Un centro administrativo y de servicios, que facilita la resolución de trámites y la prestación de servicios públicos.
- ▷ Un centro comunitario, que da cabida a una multiplicidad de programas y actividades administrativas, de servicios, de desarrollo social, cultural, productivo.
- ▷ Un centro de coordinación entre las diferentes áreas municipales para ese territorio particular.
- ▷ Un centro de participación ciudadana, lugar de encuentro entre las distintas organizaciones o entidades barriales.

Formación del talento humano

El Municipio de Rosario ha adelantado un proceso de formación de talento humano que ha servido para mejorar la productividad y en especial la atención al ciudadano. Según registros oficiales del Municipio, “por un período de tres años, desde 1996 hasta 1999, casi 1.700 agentes municipales recibieron la capacitación informática básica (manejo de los procesa-

dores de texto, planilla de cálculo y navegadores adoptados por la gestión), y en lo que respecta a la capacitación para la atención personalizada del vecino la recibieron en el mismo lapso de tiempo unos 400 agentes, cuya tarea se desempeñaba en contacto con el público; mientras, cerca de 2.500 recibieron algún otro tipo de capacitación específica para su puesto de trabajo”.

El monitoreo de la gestión

La Municipalidad desarrolló un instrumento de monitoreo y evaluación de su plan y del estado de la ciudad. Este sistema forma parte del Programa de Observatorio Urbano Global, de UNCHS-Hábitat, por lo que usa los indicadores que el sistema de Naciones Unidas ha elaborado para dicho programa.

Organismos públicos y privados, empresas de servicios, fundaciones, cámaras de empresarios, centros de investigaciones universitarios, entre otros, alimentan con información los 54 indicadores cuantitativos y 9 datos cualitativos que evalúan las políticas urbanas destinadas a enfrentar la pobreza, propiciar la equidad de género, asegurar la vivienda, mejorar el medio ambiente, fortalecer el desarrollo económico, promover la gobernabilidad participativa y la cooperación internacional.

Once de los indicadores utilizan el sistema de geo-referenciación de datos que permite construir mapas digitales en temas como los de ocupación y tenencia de la tierra, hacinamiento, acceso al agua, y vivienda inadecuada, entre otros.

El sistema de monitoreo y evaluación del Plan de Rosario es un instrumento que fortalece la gobernabilidad democrática, en tanto aporta información a sectores políticos y sociales para ejercer control social sobre las políticas públicas y el gobierno local.

El uso adecuado de las lecciones aprendidas

Un elemento muy interesante de la Experiencia Rosario en relación con la creación de capacidades institucionales es el adecuado uso de las lecciones aprendidas y del conocimiento existente.

En efecto, Rosario, de manera permanente, ha revisado mejores prácticas para extraer el conocimiento necesario y con las especificidades del

contexto diseñar proyectos que partan del conocimiento aprendido, lo que incrementa su eficacia en la aplicación de los recursos disponibles. También se ha valido de las redes existentes para incrementar su capacidad. Rosario ha sido protagonista en el Cideu, red de ciudades estratégicas; en Mercociudades, red de ciudades del Mercosur; en Ciudades Educadoras, red de ciudades que comparten conocimientos en materia de educación y formación en valores; en el Observatorio Urbano de Hábitat.

Rosario se ha valido de la experiencia de Porto Alegre en los presupuestos participativos; de Barcelona, en la gestión estratégica, y todo ello le ha permitido avanzar más rápido que otros en el logro de sus propósitos.

Muchos municipios o ciudades de la Región desechan el conocimiento apoyándose en frases que dan cuenta de convicciones tan infructuosas como habituales: “somos capaces de crear nuestras propias soluciones”; “no necesitamos que nos vengan a decir cómo”. Esto es un error en la sociedad del conocimiento y la globalización, que si algo permite como aporte positivo es el intercambio de experiencias, sus posibilidades de réplica y, por supuesto, su adecuación a los contextos específicos de cada sociedad.

Ampliación efectiva de los espacios de participación ciudadana

La Experiencia Rosario ha mostrado, como ya se ha indicado, que la estrategia de acercar el Estado a los ciudadanos mediante la descentralización del gobierno de la ciudad y la apertura de espacios efectivos de participación ciudadana incrementa las posibilidades de éxito de las iniciativas de desarrollo local, no sólo porque genera legitimidad de las acciones y permite construir consenso, sino porque hace más sustentables las iniciativas, en la medida en que funda un sentido de propiedad de la población hacia las acciones en el largo plazo. Esta estrategia ha compensado las limitaciones de gobernabilidad analizadas.

Como destaca la Agenda de Gobernabilidad Local para América Latina, la participación amplía las posibilidades de control de los resultados de los proyectos, lo que implica una mayor presión para que se lleven a cabo las acciones. Incluir esta condición de gobernabilidad en un proyecto de desarrollo permite que las comunidades locales adquieran habilidades, construye capacidades para el trabajo en equipo, aumenta la coherencia entre las acciones y la comprensión ciudadana de los problemas locales, incre-

menta la creatividad en la búsqueda de soluciones y la pertinencia de las mismas, y aumenta el apoyo ciudadano en la medida en que elimina el malestar que producen los proyectos por imposición.

La participación ciudadana es también un elemento de gerencia pública, de gestión moderna, por lo que el análisis conjunto de la descentralización y la participación es una manera de mostrar cómo la una requiere de la otra y que las dos se dirigen a mejorar la gestión y mejorar los resultados.

Todos los estudios demuestran cómo la participación da resultados muy superiores en el campo social a otros modelos organizacionales.

Los procesos de participación ciudadana de Rosario se han preocupado de diseñar espacios efectivos de decisión y no de consultas erráticas o coyunturales, o conceptos no vinculantes. Efectivamente se diseñaron mecanismos que facilitaron y estimularon la participación activa y continua.

El proceso participativo también ha mejorado la capacidad de los ciudadanos para asumir los desafíos y aportar a la mejoría de la calidad de la administración pública y de sus condiciones de vida.

El sistema de Naciones Unidas ha reiterado que “una participación mayor de la población no es más una vaga ideología basada en los buenos deseos de unos pocos idealistas. Se ha convertido en un imperativo, una condición de supervivencia”.

Rosario ha desarrollado experiencias de participación ciudadana de tiempo atrás a pesar de algunas discusiones de carácter jurídico que aún sostienen que la participación no es posible como método legal, con base en algún artículo de la Ley Orgánica de Municipalidades, que hoy contradice varios de los principios consagrados en la Constitución Argentina de 1994, ya que expresa un viejo principio de tradición clásica liberal que pone en contradicción la participación con el sistema representativo, expresado en el mandato según el cual “el pueblo no delibera ni gobierna, sino a través de sus representantes”.

Estas experiencias sirvieron de base para el diseño de una estrategia más integral y permanente. Dentro de esos antecedentes se cuentan las instancias de participación en el sector salud, así como las jornadas de desarrollo urbano y los consejos de niños.

Las autoridades locales de Rosario han concebido la participación como un instrumento para romper la falsa dicotomía de una separación absoluta entre lo público y lo privado; para que los ciudadanos sean protagonistas, se relacionen y comuniquen intereses y demandas (y no sólo consuman bienes); para que creen en libertad y aporten a la construcción colectiva. La

participación así concebida también tiene un contenido ideológico que da más poder al ciudadano y subraya el valor de lo público frente a las tendencias de privatización de determinados bienes y servicios.

Los escenarios de participación en Rosario se conciben en dos niveles: un nivel superior en el que la participación se concreta en relaciones formales e institucionales, como las expresadas en el Plan Estratégico Rosario y el Programa de Descentralización, y un segundo nivel a escala barrial y distrital, en el que los actores son organizaciones sociales de base y ciudadanos y ciudadanas que reivindican y representan intereses específicos de un lugar.

El Presupuesto Participativo: los ciudadanos deciden de manera efectiva

Rosario ha emprendido un proceso de participación ciudadana que permite que los ciudadanos dispongan de manera efectiva de un porcentaje de los recursos de inversión municipales para ser distribuidos y aplicados a los proyectos y programas decididos por ellos de manera libre y de acuerdo con las prioridades que ellos han señalado.

Este proyecto se ha valido de la experiencia de otros municipios de América latina, en especial la ciudad brasileña de Porto Alegre, que ha desarrollado una experiencia similar desde 1989.

Este programa se adelanta desde inicios de 2002, justamente en el momento en que se enfrentaba la crisis argentina de 2001, que había traído un altísimo grado de desconfianza en la ciudadanía, lo que creaba, entonces, un ambiente muy difícil para avanzar efectivamente en una convocatoria como la que un proyecto de este tipo requería. Este hecho resalta la capacidad del gobierno local de acudir a diversos instrumentos que le han permitido mejorar sus condiciones de gobernabilidad aun en los momentos más adversos.

Se usó como plataforma para el desarrollo del programa la estructura montada en la descentralización; así, cada uno de los distritos se constituyó en una unidad de participación dentro del Presupuesto Participativo.

En esta nueva forma de realizar el presupuesto, se incorpora al proceso, desde su inicio, la participación activa de los ciudadanos que voluntariamente desean adherir.

El Presupuesto Participativo no sólo permite incorporar un capítulo del presupuesto decidido por los vecinos para ser presentado al Concejo

Municipal, sino que además dinamiza la organización social, cualifica la discusión sobre los temas urbanos, da transparencia a la gestión pública y genera una cercana relación de los funcionarios con los ciudadanos, lo que aporta al conocimiento general de la función pública y acerca la información sobre los dilemas y las responsabilidades que se enfrentan en los procesos de decisiones públicas. Definir prioridades comporta valorar ventajas y desventajas y adoptar decisiones de conveniencia y oportunidad de carácter político y de visión de sociedad y de ciudad.

El programa ha adoptado algunas decisiones operativas y metodológicas que lo mejoran y hacen más eficiente, tales como incorporar las denominadas áreas barriales, subdivisiones de los distritos, con el fin de generar una mayor cercanía de los vecinos y sus realidades a la hora de señalar problemas y debatir soluciones; asignar montos o cupos por Distrito y convertir las propuestas ciudadanas y las decisiones de los consejos en verdaderos proyectos, con lo que ello significa en materia de elaboración técnica y de viabilidad de ejecución.

En 2004 se incorporó el Presupuesto Participativo Joven como experiencia piloto para uno de los distritos, con el fin de “generar acciones y políticas juveniles con y desde los jóvenes de la ciudad, que profundicen la ciudadanía y promuevan el cambio de las condiciones de participación en las distintas problemáticas por las que atraviesan”.

Luego de un proceso en el que se acudió a la inclusión, los jóvenes eligieron representantes que, constituidos en asambleas, identificaron los proyectos que consideraban debían incorporarse en el capítulo del Presupuesto Participativo del distrito correspondiente.

La experiencia del Presupuesto Participativo Joven es valorada muy positivamente por lo que aporta en términos de cultura democrática, de promoción de la participación entre los jóvenes y de promoción misma del proyecto de Presupuesto Participativo del que forma parte.

El Presupuesto Participativo de Rosario incorporó a partir de 2004 elementos desde la perspectiva de género con el fin de garantizar la efectiva participación de las mujeres en este espacio de decisión ciudadana. Se definió el cupo de miembros del consejo que deben ser mujeres, que es del 50 por ciento, se promovió su formación para incidir en definiciones del presupuesto y en la distribución de los recursos municipales, y se incluyeron mecanismos sociales para incrementar y garantizar la participación plena y activa de las mujeres en las asambleas. Estos componentes del proyecto se reflejaron en la incorporación de la perspectiva de

género en los proyectos aprobados por los consejos, en los que se ve un incremento de temas como la violencia familiar y sexual contra la mujer, derechos sexuales y reproductivos, salud reproductiva y capacitación en oficios dirigida a mujeres.

El Presupuesto Participativo es una muy importante herramienta para modificar las relaciones ciudadano-Estado, y superar la mediación “cliente-lar”, otorgando a sus destinatarios verdaderos poderes que se traducen en el ejercicio de derechos. Los ciudadanos dejan de ser así destinatarios de dádivas o de la generosidad de quienes ostentan el poder.

Desarrollo de nuevos instrumentos de participación ciudadana

Además de la experiencia del Presupuesto Participativo, Rosario ha abierto varios escenarios de participación ciudadana y desarrolla otros proyectos que tienen el mismo propósito:

- ▷ El Plan Urbano Participativo por distrito, que pretende elaborar un diseño de acciones a escala acotada, con el consenso de las distintas organizaciones e instituciones barriales, a partir del programa urbano unificado puesto a consideración de los ciudadanos por las agencias municipales, con base en lo cual se desarrolla una discusión que concluye con una Carta de Coincidencias.
- ▷ Nuevos modelos de gestión asociada público-privada con el fin de generar instrumentos y estrategias de gestión para asociar a las organizaciones con o sin fines de lucro con el Estado.
- ▷ Mecanismos participativos de toma de decisiones, con lo que se busca poner en marcha nuevos ámbitos de participación que amplíen las posibilidades de los ciudadanos de influir en las decisiones y de participar en las mismas, para lo cual existe el propósito de avanzar en audiencias públicas, consejos consultivos distritales, consultas e iniciativas populares.

Héctor Riveros

Consultor en Gobernabilidad Local

Proyecto Regional Feria de Conocimiento de Gobernabilidad Local - PNUD

NOTAS:

- 1 Según los resultados preliminares del Censo 2001, Rosario cuenta con 908.399 habitantes. El mismo registro determina para toda el área metropolitana (Gran Rosario) 1.164.800 habitantes.
- 2 El Artículo 107 de la Constitución establece: Los municipios son organizados por la ley sobre la base:
 - a De un gobierno dotado de facultades propias, sin otras injerencias sobre su condición o sus actos que las establecidas por esta Constitución y la ley;
 - b constituido por un intendente municipal, elegido directamente por el pueblo y por un período de cuatro años, y un Concejo Municipal, elegido de la misma manera, con representación minoritaria, y renovado bianualmente por mitades; y
 - c con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, a cuyo efecto la ley los proveerá de recursos financieros suficientes. A este último fin, pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción. Tienen, asimismo, participación en gravámenes directos o indirectos que recaude la Provincia, con un mínimo del cincuenta por ciento del producido del impuesto inmobiliario, de acuerdo con un régimen special que asegure entre todos ellos una distribución proporcional, simultánea e inmediata. Estas mismas normas fundamentales rigen para las comunas, de acuerdo con su ley orgánica propia, con excepción de su forma de gobierno, el cual está a cargo de una Comisión Comunal, elegida directamente por el cuerpo electoral respectivo, y renovada cada dos años en su totalidad. Queda facultada la Legislatura para cambiar con carácter general el sistema de elección de los intendentes por cualquier otro modo de designación.
- 3 La provincia de La Rioja la reconoce desde 1986, pero en 1998 estableció una cláusula transitoria que la cuestiona severamente.

UNA CIUDAD PARTICIPATIVA Y EFICAZ

Derecho a un Estado municipal transparente y cercano a la gente

Mónica Bifarello¹

¹ Secretaria general de la Municipalidad de Rosario.

Guía de lectura

I Introducción: las ciudades

II Planificación estratégica de la ciudad

- ▷ **Contar con un plan, contar con una visión**
- ▷ **Plan como proceso**
- ▷ **Plan como producto**
- ▷ **Cooperación público-pública y cooperación público-privada**
- ▷ **Plan Estratégico y Plan Urbano**
- ▷ **Indicadores urbanos**
- ▷ **Lecciones aprendidas**
- ▷ **Desafíos futuros: Rosario, ciudad metropolitana**

III La reforma de la gestión local

- ▷ **Los principios de la reforma: cambios propuestos**
- ▷ **Descentralización, una construcción colectiva**
- ▷ **Cambio histórico: cómo fue el proceso**
- ▷ **Consensos previos**
- ▷ **La reorganización territorial**
- ▷ **El diseño de la gestión descentralizada**
- ▷ **Calidad en la gestión. Modernización**
- ▷ **El diagnóstico que definió la necesidad de la modernización en Rosario**
- ▷ **Los alcances de la estrategia de modernización**
- ▷ **El proceso de mejora continua**
- ▷ **La reorganización y sistematización de la información**
- ▷ **Las Áreas de Servicios Urbanos**
- ▷ **Los Centros Municipales de Distrito**
- ▷ **La respuesta al ciudadano: Oficina de Atención al Vecino**
- ▷ **Profesionalización y capacitación del personal**
- ▷ **Convenios de cooperación con organizaciones no municipales**
- ▷ **Profesionalización y capacitación del personal**
- ▷ **Descentralización operativa, descentralización administrativa, descentralización política**
- ▷ **Lecciones aprendidas**
- ▷ **Desafíos futuros**

IV Participación ciudadana como reconstrucción de la esfera pública

- ▷ **Participación, para qué**
- ▷ **Reconstruir el pacto social**
- ▷ **Alcances y límites de la participación ciudadana**
- ▷ **El recorrido de Rosario en materia de participación**
- ▷ **Una experiencia clave de participación ciudadana:
el Presupuesto Participativo**
- ▷ **El Presupuesto Participativo Joven**
- ▷ **Presupuesto Participativo y ciudadanía activa de mujeres**
- ▷ **Lecciones aprendidas**
- ▷ **Desafíos futuros**

I Introducción: las ciudades

Las ciudades han tomado un papel protagónico en las últimas décadas del siglo XX. El lento proceso de debilitamiento de los estados nacionales, otros estados providencia, ahora retirados de sus funciones productivas y sociales, produjo una crisis del propio concepto de lo público. En particular, los objetivos sociales fueron perdiendo peso en la agenda de los gobiernos nacionales, y a su vez ganaron terreno los objetivos de reducción del déficit fiscal. En medio de esa devaluación de lo público, muchos gobiernos locales, que se situaron como espacio privilegiado de las relaciones de proximidad entre los gobernantes y los ciudadanos, enfrentaron en conjunto con la sociedad civil la lucha por la defensa del interés colectivo.

La ciudad asumió un papel central en la escena política y así lo entendieron los líderes locales y las organizaciones, públicas y privadas.

En ese contexto, Rosario asumió la necesidad de plantear desafíos inéditos para la ciudad, basados en la promoción de los derechos humanos y sociales. Desde el gobierno local, el eje fue plantear la construcción de ciudadanía como una línea de trabajo que atravesara las diferentes problemáticas y áreas de la gestión. Se trataba de construir, desde la sociedad civil, una ciudad en la que todos los ciudadanos y ciudadanas pudiesen apropiarse y gozar de los bienes públicos. Así, la modernización del Estado y la participación ciudadana, la recuperación de los espacios comunes, la inclusión social y el desarrollo cultural, la promoción de la actividad económica regional y la generación de empleo, y la proyección internacional de la ciudad se constituyeron en líneas estratégicas de acción con un único horizonte: lograr una sola ciudad para todos. Una ciudad que crezca, se proyecte, sea competente y competitiva, sin perder de vista el equilibrio social y territorial.

La acción local tiene muchas ventajas en lo que hace a la calidad de vida de la gente. Abordar desde el nivel local cuestiones tales como la salud, la educación, la lucha por la inclusión, la seguridad y el medio ambiente permite, en temas de resolución tan compleja y sensible, acercar las intervenciones a las necesidades de los ciudadanos. La transparencia en la gestión y la capacidad de dar respuestas y de rendir cuentas puede exigirse con mejores resultados, ya que el Estado municipal es una cara más concreta, real y visible.

En el camino de hacer ciudades más humanas, el gobierno local debe asumir un liderazgo, principalmente en la definición de grandes orienta-

ciones y prioridades para las políticas públicas. Se transforma así de mero administrador en un agente de desarrollo estratégico. En Rosario se colocó el énfasis en la construcción de un Estado local promotor y en el reconocimiento de que el aumento de la calidad de vida no se produce espontáneamente, ni mucho menos con un criterio asistencialista basado en subsidios, sino que es el resultado de políticas sostenidas y compartidas con la sociedad civil.

Ahora bien, para lograr una acción local eficaz es imprescindible perfeccionar desde la base la calidad de las instituciones de gobierno. El gobierno local debe ser competente, tanto en su propia capacidad ejecutiva para resolver los graves problemas que enfrentan las ciudades día a día, como en la habilidad de reconocer y articular capacidades dentro del Estado y con la sociedad civil. Debe ser capaz de generar una gestión estratégica, lo que implica impulsar profundas transformaciones socio-culturales y sostener procesos de largo aliento que faciliten la articulación público-pública y público-privada.

II Planificación estratégica de la ciudad

▸ Contar con un plan, contar con una visión

En el ámbito de gestión pública y privada frecuentemente se ponen de moda conceptos, métodos y técnicas que otorgan a quienes los adoptan un sello de modernidad y eficacia. A menudo esas herramientas se desarrollan extensamente, sin un espacio crítico que las someta a revisión, y luego caen en desuso, en razón de que los actores reales no se han apropiado de ellas y en función de que no han pasado la prueba de la realidad. Se pueden reconocer algunas de estas cuestiones en el boom de la planificación estratégica en la década del 90.

Sin embargo, sin que resulte la panacea ni la solución a todos los problemas con idénticas recetas, el Plan Estratégico es un instrumento lo suficientemente adecuado para las ciudades actuales para que sólo sea considerado una moda pasajera. Efectivamente, el proceso de planificación y gestión estratégica debe entenderse como una herramienta útil para una nueva gestión urbana.

Cualquier ciudad que desee embarcarse en la experiencia de la planificación estratégica debe, como requisito indispensable, reconocerse a sí

misma. Si se plantea la construcción de un plan estratégico sólo como una profunda transformación institucional (que de hecho lo es), sin tener en cuenta las trayectorias históricas de cada ciudad, los comportamientos de los actores reales (y no los que indica el manual) seguramente la experiencia pronto perderá sustento.

Es muy importante tener claro un conjunto de objetivos, pero además, para concretar nuestras acciones, es necesario establecer iniciativas, proyectos, acciones sistemáticas que, desarrolladas a lo largo de un determinado lapso, nos encaminen hacia esos objetivos. La ciudad de Rosario tuvo grandes ventajas a la hora de iniciar su proceso de planificación estratégica, ya que había contado con precursores en materia de planificación urbana en las décadas del 50 y el 60, tales como los ingenieros Montes y Mongfeld, quienes dejaron su impronta en el Plan Regulador de la ciudad.

Las nuevas épocas demandaban, sin embargo, otro tipo de planificación: una planificación más flexible, que pudiese adaptarse con rapidez a un escenario que cambiaba en forma muy acelerada; una planificación abierta, que permitiese incorporar nuevos cursos de acción durante el transcurso mismo de la ejecución del plan; una planificación participativa, porque ya nadie podía imaginar un plan elaborado solamente por un equipo técnico o político de una determinada administración. Los planes deben sobrevivir a las administraciones.

A mediados de 1995, Rosario comenzó los primeros estudios hacia un Plan Estratégico para la ciudad. En 1996, con un fuerte impulso del recién asumido gobierno municipal, los principales dirigentes sociales y políticos y representantes de organizaciones de Rosario se propusieron encarar una tarea novedosa: la definición de sus objetivos estratégicos, consensuados entre actores públicos y privados. Por primera vez el futuro se discutía y se concebía como una tarea de toda la ciudad y se aceptaba explícitamente la necesidad de contar con un plan. El Plan Estratégico de la ciudad no buscaba sustituir al plan de gobierno, sino complementarlo con la riqueza de diversas miradas y trascender en el tiempo, más allá de una gestión.

En 1998 se presentó el Plan Estratégico Rosario (PER), un ambicioso menú de proyectos que sintetizaban las aspiraciones de la ciudad, expresando la voluntad de más de 150 instituciones que participaron en su elaboración en amplias instancias de debate. En el diseño del plan se comprometieron instituciones públicas y privadas representativas de los sectores

empresariales, educativos, políticos, profesionales, sindicales, culturales, deportivos, religiosos y sociales interesados en el futuro de la ciudad.

De esta manera se abría una nueva dimensión de la gestión local. Poco a poco, y a medida que el PER fue ganando visibilidad, se posicionó como un ámbito natural para el análisis y el debate de los principales temas de Rosario y su región.

Desde el PER se estableció una visión: Rosario, una ciudad con oportunidades de vida y de progreso para todos sus habitantes, sustentada en el trabajo y la creación, que recupera el río y se constituye en punto de integración y encuentro en el Mercosur.

Además, se consensuaron grandes líneas de trabajo en torno a las cuales se definieron los proyectos emblemáticos para la ciudad. Las cinco líneas estratégicas fueron: construir la Ciudad del Trabajo, la Ciudad de las Oportunidades, la Ciudad del Río, la Ciudad de la Integración, la Ciudad de la Creación.

Se debió aprender asimismo que no se trataba sólo de hacer diagnósticos y formular proyectos, sino de gestionarlos y obtener resultados concretos.

Esto requirió un proceso de reflexión y debate de los actores locales, e impuso la necesidad de crear instrumentos propios, basados en las experiencias de otras ciudades, pero orientados a servir a las particularidades de ésta. Sin recetas, en un constante proceso de adaptación e innovación, de insistencia y continuidad en las políticas y a la vez de transformaciones permanentes.

En la etapa de gestión estratégica (1999-2003), las tareas centrales del Plan Estratégico apuntaron a impulsar y motorizar los proyectos, monitorear el cumplimiento de plazos y objetivos, introducir ajustes, correcciones o agregados de acuerdo a las modificaciones del contexto, y difundir extensamente el contenido del plan. Se insistía en la importancia de la planificación para marcar el camino hacia el horizonte deseado.

Los resultados pueden evaluarse en dos aspectos fundamentales: el proceso y los productos. En ambos casos, los avances registrados fueron la materialización de un esfuerzo común de la ciudad en su conjunto.

▷ **Plan como proceso**

¿Cuáles son, entonces, las capacidades adquiridas por la ciudad luego de atravesar la experiencia de la planificación estratégica?

- ▷ Capacidad de relación entre los actores y, como consecuencia, de complementariedad entre la sociedad civil y el gobierno local. La planificación estratégica y participativa consolidó una cultura de colaboración entre los diferentes agentes económicos, sociales e institucionales que actúan en la ciudad.
- ▷ Capacidad de crear un consenso en torno al modelo futuro de ciudad. El debate sobre la “visión” puede consensuarse explícitamente al inicio del proceso o legitimarse en el transcurso de la experiencia. Lo importante es compartir algunas orientaciones comunes y avanzar sobre los consensos sin negar u ocultar los conflictos. · Capacidad de desarrollar un proceso de análisis y reflexión sobre el territorio. La generación de conocimiento actualizado, sistemático y estratégico sobre las condiciones, fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades del espacio local, sin desconocer el contexto que condiciona su desarrollo, es en sí mismo un punto fuerte para la ciudad.
- ▷ Capacidad de sostener y coordinar diversos ámbitos de participación ciudadana. En Rosario, el proceso de planificación estratégica convocó a una participación eminentemente institucional, específicamente de aquellas instituciones interesadas en debatir proyectos a escala de ciudad. Este tipo de participación no niega otros que se dan a otros niveles, sino que debe combinarse adecuadamente con la participación a nivel del distrito y de los barrios, de grupos de vecinos y organizaciones legítimamente preocupados por problemáticas sectoriales.
- ▷ Capacidad de generar proximidad de los ciudadanos a la res pública, mediante la posibilidad de intervenir en las propuestas urbanas y en su desarrollo. Implica profundizar la democracia: a una democracia basada en el voto se le suman nuevas prácticas abiertas a la participación en torno al debate del proyecto, a su seguimiento, a su implicación cívica.

▷ **Plan como producto**

Algunos proyectos se transformaron en ejes de la acción estratégica de la ciudad y fueron priorizados para potenciarlos de modo particular. La jerarquización de estos proyectos se realizó por consenso durante distintas jornadas de trabajo y seguimiento del plan.

Entre las prioridades establecidas por el Plan Estratégico de la ciudad se encuentran:

- ▷ La Hidrovía Paraguay-Paraná.
- ▷ El Puente Rosario-Victoria.
- ▷ La reconversión del Puerto Rosario.
- ▷ La gestión del Sistema Vial Metropolitano de Accesos a la ciudad (incluyendo los accesos internos).
- ▷ El Aeropuerto Internacional Rosario.
- ▷ La Autopista Rosario-Córdoba.
- ▷ El Sistema Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Polo Tecnológico Rosario).
- ▷ El Plan Rector Ambiental.
- ▷ El Plan Integral de Actuación en Asentamientos Irregulares (Programa Rosario Hábitat).
- ▷ El nuevo Hospital de Emergencias “Dr. Clemente Álvarez”.
- ▷ La preservación del patrimonio urbano y arquitectónico.
- ▷ El Sistema Urbano Regional de Espacios Verdes.
- ▷ La reconversión urbana del frente ribereño de la ciudad (desde el Parque de la Bandera hasta Puerto Norte, incluyendo la extensión norte del Parque de España y el complejo Scalabrini Ortiz).
- ▷ La Descentralización y Modernización del Municipio.
- ▷ La Agencia Regional de Desarrollo.
- ▷ El Ente de Coordinación Metropolitana.
- ▷ La autonomía municipal.
- ▷ La reconversión del Sistema Ferroviario Regional de Cargas.
- ▷ El Sistema de Gestión Turística.
- ▷ El Plan de Revitalización del Área Central de Rosario.

- ▷ **Cooperación público-pública y público-privada**

Según Joan Prats, desde mediados de los 90 ha ido emergiendo un consenso creciente en torno a que la eficacia de la acción pública se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil.

Estos nuevos modos de gobernar se reconocen, según Prats, como “gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-pri-

vado-civil a lo largo del eje local/global”. La reforma de las estructuras y procedimientos de las administraciones públicas pasa a ser considerada desde la lógica de su contribución a las redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza.

El Plan Estratégico Rosario significó un salto cualitativo en el intento de coordinar y movilizar las fuerzas locales hacia objetivos predeterminados.

Entre otras cosas, ha conseguido generar dinámicas sociales de compromiso y acuerdo novedosas, participativas e inclusivas, superando la modalidad declarativa para viabilizar efectivos cursos de acción. Esta movilización no debe pasar inadvertida. Por el contrario, es necesario valorizarla como un ejemplo concreto y paradigmático de todo lo que es posible lograr cuando se articulan esfuerzos convergentes y en pos de objetivos comunes. Esfuerzos, por lo demás, no despojados de intereses sectoriales, justamente porque se trata de logros que benefician a toda la ciudad y, a la vez, promueven el desarrollo de los proyectos particulares articulados alrededor de su materialización.

▷ **Plan Estratégico y Plan Urbano**

En Rosario, como en muchas otras ciudades que atravesaron procesos de planificación estratégica, se produjo un profundo debate sobre la relación existente entre Plan Urbano y Plan Estratégico.

En el proceso de planificación de la ciudad se planteó fuertemente la necesidad de complementar ambos planes, respetando cada uno, con sus funciones específicas. La función de un Plan Urbano es territorializar los proyectos, regulando los usos del suelo urbano, buscando consenso entre los actores sobre la necesidad, trascendencia y factibilidad económica y social de los mismos. La función de un Plan Estratégico es centrar su labor en dinamizar e impulsar la ciudad y los proyectos económicos, sociales, culturales y educativos para que pueda desarrollarse el modelo territorial acordado. Integra el Plan Urbano con otros aspectos que, en conjunto, conforman una estrategia de ciudad. Si existe plan urbano sin plan estratégico se corre el riesgo de definir un modelo territorial que no guarde relación con las demás tendencias que se esperan desarrollar en el ámbito urbano. Cabe destacar que las definiciones sobre el espacio público no tienen una connotación exclusivamente física, sino que es preciso

evaluar el contenido social y cultural del uso de los espacios. Una estrategia de ciudad, por su parte, debe necesariamente incluir los principales elementos de la estructura y la dinámica del territorio urbano, es decir los elementos básicos del modelo territorial.

▷ **Indicadores urbanos**

El Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe-Hábitat Naciones Unidas preseleccionó a Rosario junto a otras cuarenta ciudades para formar parte de un Programa Regional de Indicadores Urbanos. Como resultado de este convenio de cooperación, se desarrolló un sistema de monitoreo de la gestión de la ciudad en la Oficina de Coordinación del Plan Estratégico Rosario. El trabajo fue presentado a UNCHS-Hábitat en agosto de 2000. A mediados de 2001 Rosario recibió la designación de Observatorio Urbano Local, por ser participante activo del Programa de Observatorio Urbano Global, de UNCHS-Hábitat.

En función de esta experiencia, la Municipalidad elaboró un instrumento para el monitoreo y la evaluación del estado de la ciudad de Rosario en cuanto al grado de cumplimiento de planes de acción y objetivos, basado en la estrategia de ciudad propuesta.

Como criterio de selección de los indicadores para el sistema en Rosario se tuvieron en cuenta, principalmente, aquellos del Sistema de Indicadores Urbanos de Naciones Unidas, para poder tener parámetros comparables con otras ciudades de la red del Observatorio Urbano Global.

Desde ese momento se calcularon periódicamente 54 indicadores cuantitativos y 9 datos cualitativos, que intentan examinar el desarrollo de las políticas urbanas destinadas a enfrentar la pobreza, propiciar la equidad de género, asegurar la vivienda, mejorar el medio ambiente, fortalecer el desarrollo económico, promover la gobernabilidad participativa y la cooperación internacional.

Para la recolección de la información necesaria para la construcción de los indicadores se cuenta con una extensa red de provisión de datos integrada por más de cincuenta fuentes compuestas por organismos públicos y privados, empresas de servicios, fundaciones, cámaras de empresarios y centros de investigaciones universitarios, entre otras.

Los indicadores, además, pueden ser georreferenciados, como por ejemplo aquellos cuya fuente de información es el Censo Nacional de Población

y Vivienda, que permiten elaborar mapas a partir de los datos de los radios censales. El Sistema de Indicadores Urbanos para Rosario cuenta con 11 indicadores mapeados, como los de ocupación y tenencia de la tierra, hacinamiento, acceso al agua y vivienda inadecuada, entre otros.

La posibilidad de contar con un sistema de indicadores que instale el hábito de medir e interpretar los datos crea conciencia entre los actores de la necesidad e importancia del monitoreo de los avances y retrocesos de los proyectos urbanos. Además, se constituye en un soporte para los actores locales en la medida en que brinda una respuesta concreta a las demandas de información calificada de investigadores, analistas e instituciones representativas del ámbito local. De esta forma se contribuye también a la transparencia en la gestión local, brindando una herramienta para el control de las políticas.

▷ **Lecciones aprendidas**

Una ciudad también es el resultado de prolongados períodos de gestión, que requieren planes con fuerte sustento y consenso entre los diversos sectores políticos de la comunidad. Por eso se necesita una planificación participativa y abierta. Esto es, en definitiva, la característica, y los atributos, de lo que se ha dado en llamar la planificación estratégica.

El proceso de planificación estratégica en Rosario permitió:

- ▷ La construcción de una visión de la ciudad o, lo que es lo mismo, un modelo de futuro posible y deseable de la ciudad y de la región, consensuado por los actores locales.
- ▷ La identificación de temas críticos y orientaciones estratégicas de intervención.
- ▷ El desarrollo de los proyectos clave, emblemáticos o motorizadores del desarrollo económico, social y cultural de la región.
- ▷ Un posicionamiento de la ciudad sobre el tipo de desarrollo económico, social y ambiental
- ▷ La proyección de la ciudad en la región, el Mercosur y el mundo.

Se aprendió además que más allá de la formulación del plan, que puede convertirse en un interesante menú de buenas intenciones, se debe avanzar hacia una gestión estratégica. La gestión estratégica de una ciudad es

aquella que canaliza la coordinación y cooperación entre los actores locales; es decir entre las personas o grupos de personas que tienen capacidades para transformar la ciudad, generando sinergias. Una gestión estratégica impulsa la realización de los principales proyectos emblemáticos o motorizadores de la estrategia urbana; y lo que es más importante: permite que se compartan algunos criterios y orientaciones y se aumente el conocimiento sobre las principales oportunidades del territorio y la sociedad local. La información, convertida en conocimiento es un factor clave para la innovación en la gestión pública.

Ahora bien, entre los límites de la planificación estratégica se puede señalar la tensión permanente entre conflictos, consensos e intereses. La sociedad es en sí misma conflictiva y no se debe ignorar ni el conflicto ni la existencia de intereses de los actores urbanos. Por el contrario, deben identificarse con la mayor claridad posible los intereses de cada uno de los actores. Los intereses contradictorios permanecerán seguramente, pero se puede encontrar siempre una situación que permita construir consensos alrededor de algún proyecto común. La tarea consiste en construir la unidad en la diferencia.

Por último, se debe señalar la necesidad de reflexionar críticamente sobre los consensos alcanzados, con la flexibilidad y apertura necesaria para reorientar el rumbo si fuera preciso, así como revisar de manera continuada la estrategia de desarrollo urbano identificada. La planificación estratégica y la constitución de redes de actores no son un punto de llegada, sino un punto de partida que abre múltiples caminos.

▷ **Desafíos futuros: Rosario, ciudad metropolitana**

Muchas áreas urbanas han crecido de forma rápida sin coordinar adecuadamente la relación entre la ciudad central y un conjunto de urbanizaciones vecinas que van configurando potentes áreas metropolitanas. La ambición de crear ciudades más humanas también será consecuencia de la capacidad de diálogo de la ciudad con su entorno metropolitano, ya que los ciudadanos circulan y habitan ese espacio sin que sus rutas laborales, sociales o culturales estén reflejadas en las jurisdicciones administrativamente existentes.

Rosario es, precisamente, el núcleo central de una trama urbana más compleja, de escala metropolitana, que comparte con un conjunto de

municipios y comunas vecinos. Temas como el transporte, la disposición final de los residuos, incluso la posibilidad de abordar cuestiones más generales, institucionales en el caso de la autonomía municipal, o de algunas infraestructuras viales, no tienen solución razonable si son encarados desde las ópticas aisladas de cada una de las ciudades por separado.

La escala metropolitana se extiende inclusive mucho más allá de las localidades geográficamente contiguas a Rosario: se extiende por lo menos 70 u 80 kilómetros alrededor de la ciudad. Con la concreción del puente Rosario-Victoria se irá incorporando gradualmente una importante zona de la provincia de Entre Ríos.

El desafío futuro en materia de planificación estratégica para Rosario es trascender la escala de ciudad e instalar la perspectiva de Región Metropolitana como la escala fundamental desde la cual pensar no solamente la planificación, sino fundamentalmente las acciones, los proyectos, las iniciativas a encarar, porque cada localidad tiene sus propios proyectos y sus propias aspiraciones. Se aspira a una ciudad con progreso económico, una ciudad con equidad donde las diferencias sociales se vayan achicando y donde se pueda generar la cantidad de infraestructuras necesaria para garantizar una buena calidad de vida al conjunto de los ciudadanos, con servicios de calidad para los propios habitantes y también para los visitantes.

El tema es cómo se logran esos objetivos. Qué pasos, qué acciones, qué iniciativas deben concretarse hoy para que en un determinado plazo las comunidades de la región se acerquen al horizonte deseado. Por eso es fundamental para proyectar el crecimiento futuro encontrar aquellas iniciativas que pueden motorizar el proceso de desarrollo social y económico del conjunto de la región. Se trata en definitiva de la elaboración de un Plan Estratégico Metropolitano.

En este sentido, ya existen antecedentes de iniciativas recientes que fueron ampliando el horizonte desde la ciudad a la región: la constitución de la Agencia de Desarrollo Región Rosario, vinculada al desarrollo económico regional; los proyectos del Programa de Grandes Aglomerados Urbanos (con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo) que convocaron a varias localidades del área metropolitana a desarrollar proyectos que involucraran a más de una ciudad. Y en el ámbito mismo del PER, la firma del Acta de Acuerdo Metropolitano en noviembre de 2001, que significó la adhesión del gobierno provincial y de los intendentes y jefes de comuna del Área Metropolitana a apuntalar las iniciativas

institucionales de carácter metropolitano y a buscar soluciones conjuntas a problemas comunes. Indudablemente, en estas iniciativas está el germen de una planificación estratégica de escala más amplia, que combine la visión del presente y el futuro con la experiencia acumulada y las lecciones aprendidas.

Los requisitos para elaborar un Plan Estratégico Metropolitano son:

- ▷ Decisión política: es decir, voluntad de los principales actores políticos de la región de transformar en conjunto la región Rosario.
- ▷ Un proceso profundo de reflexión y análisis: una tarea técnica que incorpore la participación de los especialistas como sustento técnico para saber encontrar las mejores alternativas, para poder identificar aquellas oportunidades fundamentales para la región.
- ▷ Una metodología participativa que permita identificar las orientaciones estratégicas y concretar la formulación del Plan.

Entre las limitaciones más importantes se cuentan:

- ▷ La histórica fragmentación y superposición de jurisdicciones.
- ▷ La construcción de relaciones entre provincia y área metropolitana.
- ▷ Las tensiones entre municipios de muy diverso tamaño y signo político.
- ▷ La sospecha de imposiciones por parte de la ciudad central.

La tarea es compleja. Se trata de articular actores e intereses altamente diversos que nunca compartieron un espacio de planificación concreta. Se trata asimismo de construir confianza y generar relaciones intergubernamentales (hay quienes sostienen que no hay relaciones entre gobiernos, sino entre funcionarios que gobiernan diferentes unidades). Por eso es necesario ir primero hacia objetivos tangibles, avanzar gradualmente, aprender de la experiencia. Asumir la escala metropolitana permite potenciar recursos, superar históricos problemas y aprovechar oportunidades.

Hoy el desafío es continuar hacia la construcción de la región-área metropolitana a través de proyectos concretos.

III La reforma de la gestión local

▷ Los principios de la reforma: cambios propuestos

Frente al agotamiento de las viejas formas estatales y de la relación Estado-sociedad civil, cualquier proceso de reforma o reingeniería de los procesos debe plantearse cuidadosamente no sólo los “cómo”, sino también “para quiénes” y “para qué”. Muchas reformas del Estado en los 90 fueron pensadas en forma aislada de objetivos consensuados socialmente, desde una óptica predominantemente gerencial.

En el caso de Rosario, la necesidad del rediseño del Estado local estuvo ligada a los objetivos de mejora colectiva que se planteaban desde la visión de la ciudad: Rosario, una ciudad con oportunidades de vida y de progreso para todos sus habitantes. Se planteó entonces un modelo de reforma “con orientación al ciudadano”, lo que significó considerar como sus pilares:

- ▷ La descentralización de competencias y decisiones buscando flexibilizar la organización.
- ▷ La gestión participativa donde los ciudadanos no sólo sean escuchados, sino que además puedan tomar parte en las decisiones de solución a sus propios problemas.
- ▷ La transparencia entendida como la capacidad de rendir cuentas, sobre la base de una información difundida democráticamente.
- ▷ La calidad en los servicios y procesos orientada a resolver mejor y de forma más ágil los problemas de la gente.
- ▷ La capacitación de recursos humanos como factor movilizador, que apunte a mejorar las capacidades para llevar adelante una gestión estratégica.

Esta reforma de la gestión local no se hace en unos pocos días. Implica una persistencia en el tiempo y una reflexión constante sobre los procesos, dado que implica una profunda transformación política y cultural.

▷ Descentralización, una construcción colectiva

La descentralización municipal tiene tres objetivos fundamentales:

Acercar la administración a los ciudadanos para lograr una gestión más eficiente, ágil y directa.

Planificar y gestionar las políticas y acciones a escala del distrito, permitiendo desarrollar estrategias específicas para la realidad particular de cada zona de la ciudad.

Coordinar y articular el accionar de cada una de las áreas municipales en una gestión única a nivel del distrito.

La decisión de descentralizar la ciudad de Rosario tuvo su motivación en los innumerables problemas que ofrecía la modalidad centralizada para su administración, gestión y gobernabilidad. Influyeron en esta determinación el tamaño de la ciudad (extensión y número de habitantes), sus desigualdades socio-económicas y físicas, y la existencia de una centralidad muy fuerte y desequilibrante. La idea fue respetar lo que ya existía y orientar el proceso a lograr un equilibrio territorial, superar las situaciones de depresión o deterioro y consolidar aquellas que ya estuvieran consagradas.

La descentralización municipal no se entendió sólo como una reforma de carácter político-administrativo. Su implementación presentó excelentes oportunidades para comenzar a desarrollar acciones específicas tendientes a alentar algunos procesos básicos, tales como revertir los grandes desequilibrios, eliminar paulatinamente las carencias, potenciar las situaciones más favorables e impulsar nuevos desarrollos. El proceso de Descentralización y Modernización del Estado Municipal implica instalar un proyecto de ciudad a largo plazo, una nueva forma de gestión más eficaz, dando solución a los problemas comunitarios mediante un acercamiento del ciudadano-vecino al Estado.

Las pautas para el cambio que impregnaron el proceso descentralizador fueron:

- ▷ Visión estratégica en el manejo de la organización.
- ▷ Transparencia en la administración de los recursos.
- ▷ Esfuerzo para satisfacer la demanda de la población.
- ▷ Búsqueda de consenso para la toma de decisiones.

▷ **Cambio histórico: cómo fue el proceso**

La descentralización es una herramienta de gran utilidad para otorgar eficacia a la gestión y concretar el acercamiento del ciudadano-vecino al Estado. Desde el inicio del proceso, en Rosario se impulsó un proyecto

integral que no se agotara en los aspectos administrativos. Se planteó además una clara referencia al proyecto global. En las discusiones de la planificación estratégica local, el Proyecto de Descentralización Municipal quedó consignado como uno de los proyectos estratégicos por sus consecuencias en la transformación de toda la ciudad. Se proyectaban importantes cambios en la estructura física y social derivadas de la aplicación de un nuevo modelo de administración y gestión descentralizado.

La descentralización impulsó, simultáneamente, el estudio técnico, riguroso y sistemático y las tareas de sensibilización y búsqueda de consenso de los actores involucrados en el proceso. Si bien existen importantes antecedentes internacionales en descentralización municipal que fueron tomados y estudiados por la gestión, se diseñó un modelo propio, ajustado a las necesidades locales y a las características distintivas de la ciudad.

Se inició reconociendo la necesidad de integrar a actores externos e internos, y de establecer una continuidad a lo largo de diversos períodos de gobierno que permitiera la subsistencia de los procesos a los potenciales y eventuales cambios que pudiera haber como resultado de los procesos electorales y democráticos de la ciudad y del país.

El plan de acciones para la efectiva puesta en marcha del proceso fue iniciado en enero de 1996, luego de la creación del programa de Descentralización y Modernización de la Municipalidad de Rosario. A partir de allí se conformó la Unidad Ejecutora del Programa y se elaboró el Documento Base para la Descentralización de la ciudad. Durante los primeros meses de 1996 se trabajó en la delimitación de seis distritos, de acuerdo a condicionantes históricos, físico-formativos, socio-institucionales y económicos, relevando las necesidades y prioridades para cada zona.

También se pusieron en marcha experiencias piloto de desconcentración operativa en el área de servicios urbanos y se definieron las funciones y servicios descentralizables. Se tenía en claro, por un lado, la indispensable capacitación del personal en las nuevas formas de trabajo y de gestión, y, por otro, que era necesario descentralizar gradualmente los recursos indispensables para que el sistema funcionara sin sobrecargas.

El proceso completo de descentralización municipal en Rosario se organizó abarcando cuatro grandes aspectos:

- a) Una reorganización funcional u operativa, que se dio con la creación de un Área de Servicios Urbanos (ASU) en cada distrito. Las ASU fueron

indispensables para la primera y original desconcentración de las tareas municipales vinculadas a las obras y servicios públicos de pequeña y mediana escala, para lo cual se hizo necesario formalizar algunas tareas. Por un lado, la organización de una cuadrilla de personal por cada distrito, y por otro, la derivación del equipamiento e infraestructura necesarios.

- b) Una reorganización administrativa, que se desarrolla con la habilitación de los Centros Municipales de Distrito. En esta fase de la descentralización, se hizo necesario cumplir con los siguientes pasos: definición de las funciones y servicios municipales a descentralizar; clasificación y sistematización de la información a ser incorporada con la puesta en funcionamiento de cada centro mediante la utilización de una nueva tecnología informática; reordenamiento, capacitación y derivación del personal afectado, y seguimiento y control de gestión mediante el desarrollo de un proceso de mejora continua.
- c) La redefinición de las políticas urbanas. En este sentido se trabajó en precisar los lineamientos que debían seguirse en cada distrito para impulsar los procesos de transformación, con la concreción de los siguientes pasos: especificación de una política de localización de los Centros Municipales de Distrito, como proyectos de alto impacto en términos de transformación urbana, y elaboración de los Planes de Distrito formando parte del Plan Urbano y encuadrados en el Plan Estratégico de la ciudad.
- d) La definición de un nuevo modelo de gestión. Este modelo está asentado en dos cuestiones básicas. Por un lado, la implementación de mecanismos de información pública, para lograr una difusión constante de los distintos pasos desarrollados y de los avances alcanzados en cada etapa del proceso. Por otro lado, organizar canales reales y activos de participación ciudadana, para incorporar a la población, efectiva y directamente, en los procesos de evaluación, control y toma de decisión.

▷ **Consensos previos**

En la experiencia de Rosario este complejo proceso implicó al menos dos ámbitos clave de decisión y consenso: intramunicipal y societal. En el ámbito intramunicipal se propuso instalar el tema en la agenda pública

local municipal como prioritario. Se hizo necesario aumentar la comprensión de que su desarrollo podía constituir efectivamente un instrumento para encontrar soluciones para los problemas comunitarios. Fue importante, por una parte, una clara y firme manifestación de la voluntad política de instalar transformaciones de este tipo, basada en la convicción compartida en el equipo de gobierno de la utilidad de la aplicación de este instrumento. Por otra parte, era necesario tener un relevamiento del contexto que brindara cierta seguridad de que se había llegado al momento político y coyuntural adecuado para su lanzamiento e implementación.

Se hizo imprescindible además establecer negociaciones entre los diferentes grupos, áreas y reparticiones de la Municipalidad, pues un proceso de descentralización significa compartir espacios de poder para facilitar el proceso de toma de decisión, haciendo más eficiente la gestión. Fue necesario además, en este primer momento, reconocer las actividades previamente descentralizadas para integrarlas al proceso.

El segundo ámbito de decisión-consenso estuvo relacionado con la sociedad civil local, es decir, aquellas organizaciones, entidades y agrupaciones de vecinos y vecinos individualmente; porque de su aceptación e involucramiento depende en gran medida el éxito del proceso. Vale destacar en este segundo momento la identificación producida entre los vecinos y los distritos descentralizados.

▸ **La reorganización territorial**

La definición de los actuales seis distritos descentralizados constituyó un primer paso fundamental, ya que significó la determinación de una nueva organización territorial, que constituiría una base común para reordenar las políticas urbanas y sustentar un nuevo modelo de administración, planificación y gestión. Esta tarea se basó en un análisis y reflexión de carácter interdisciplinario que permitió actualizar, sistematizar y clasificar la información existente.

La organización distrital del territorio urbano no fue entendida como una nueva línea de demarcación de territorios distintos que se sumaría a las múltiples delimitaciones ya existentes. De haber sido así, se hubiera agregado fragmentación y superposición de acciones. Por el contrario, los distritos descentralizados se plantearon como un campo de aplicación de

políticas integrales, una unidad territorial que sirviera como escenario para ordenar y establecer un cuadro de prioridades, incorporando a los distintos actores sociales, individualmente o en sus diferentes formas asociativas, comprometiéndolos con un proyecto de transformación para cada sector que se integre al proyecto global de toda la ciudad.

La definición de una nueva organización territorial basada en la delimitación de distritos implicó también ordenar las actuaciones en distintas escalas, determinando ámbitos de gestión menor para poder redefinir las políticas públicas, estableciendo el rol que debe cumplir cada una de estas partes en la estructura de la ciudad. Se trató no sólo de un ejercicio de conocimiento o verificación de una situación vigente, sino fundamentalmente de la definición de objetivos basados en proyectos o de transformación.

Cada distrito se transforma así en una unidad de planificación, donde se pueden desarrollar proyectos que se constituyan en motor de una transformación y que sirvan de factor de cohesión.

Las zonas debían ser definidas a partir de un conjunto de variables e indicadores físicos, políticos, sociales, históricos, culturales y económicos que al ser interrelacionados en su conjunto delinearon los nuevos ámbitos de gestión que generarían nuevas centralidades en el espacio urbano de Rosario. Desde esos nuevos espacios, el gobierno municipal podría primero planificar, gestionar, controlar y evaluar su propio accionar, y luego, también, impulsar sistemáticamente la participación de los vecinos.

La tarea de establecer estas zonas de gestión (los distritos descentralizados) fue una de las acciones fundantes del proceso, en el sentido de que marcó luego otras acciones y etapas. Se logró la concreción de la misma a través de un convenio entre la Municipalidad y la Universidad Nacional de Rosario, con equipos de las facultades de Ciencias Económicas, Ciencia Política, y Arquitectura, los cuales trabajaron en conjunto con el propio Equipo de Descentralización del Municipio.

Se contó entonces no sólo con una propuesta de organización distrital, sino con un completo relevamiento de las necesidades de cada uno de los distritos definidos, lo que permitió a la gestión municipal decidir adecuadamente la infraestructura y los recursos a asignar en cada Área de Servicios Urbanos y en cada Centro Municipal de Distrito. Con un detalle preciso del conjunto de necesidades a nivel de infraestructura, servicios públicos, salud, acción social y cultura, se efectuó una grilla de priorida-

des de cada zona y un análisis comparativo entre las mismas a fin de ajustar criterios de equidad en la asignación de recursos. Fue una experiencia interesante la constitución de equipos mixtos integrados por funcionarios políticos y técnicos de la gestión municipal y profesionales locales, así como el enriquecimiento del trabajo participativo con representantes de organizaciones de la sociedad civil y de vecinas y vecinos de los barrios.

▷ **El diseño de la gestión descentralizada**

Una vez definidas las zonas, se integraron equipos ínter áreas municipales, novedad que también ayudó a impulsar la descentralización, con el objetivo de ir enriqueciendo, haciendo más eficiente el proceso e imprimiéndole una dirección única y coherente en todos sus aspectos: definición de los servicios y funciones descentralizables; diseño, instalación y equipamiento de los Centros Municipales de Distrito (CMD); diseño del modelo administrativo contable de los Centros; concreción de convenios de cooperación con organizaciones no municipales; análisis, diseño y desarrollo de los procesos informáticos.

¿Cuáles competencias, funciones y servicios que históricamente habían venido gestionándose centralizadamente había que descentralizar y hasta qué nivel desconcentrar?

El criterio organizador adoptado entonces para guiar todo el proceso posterior fue el siguiente: todo lo que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse a un nivel superior.

Se estableció también que las funciones y servicios que se descentralizaran debían ir acompañados siempre de la capacitación correspondiente del personal de las ASU y los CMD, que sería en cada caso la cara visible de la descentralización. Las tareas centralizadas serían principalmente, a partir de estos cambios, el diseño y la supervisión de los procesos, las reglamentaciones y programaciones de carácter general, así como las obras y proyectos a escala de ciudad.

Para definir las funciones y servicios que debían ser descentralizados se identificaron los trámites administrativos que se trasladarían a los CMD, se elaboró el plan de rediseño de los circuitos administrativos, se implementó un plan de selección y capacitación del personal que se trasladaría a los CMD, y se definió la estructura definitiva de estos centros.

Para seleccionar los trámites que se derivarían a los CMD, se contemplaron en primer lugar aquellos que estaban informatizados o que lo estarían en poco tiempo y, dentro de ellos, se tomaron como prioridades los que concentraban gran afluencia de público y los que realizaba el vecino en forma personal. Luego, se fueron incorporando aquellos trámites manuales que complementaban a los anteriores o que permitían agregar funcionalidad a las oficinas y eran factibles de ser resueltos con los medios de información disponibles.

Además, se determinaron tres niveles de resolución de los trámites:

- ▷ Descentralizables: los que se resuelven íntegramente en el CMD.
- ▷ Semi-descentralizables: los que se reciben en los CMD y se resuelven en el área central.
- ▷ No descentralizables: los que no se justifica o no se puede descentralizar por impedimentos tecnológicos, porque son resueltos por personal con una capacitación muy específica que no se puede trasladar al CMD; o por problemas legales.

El circuito administrativo debió ser rediseñado dada la complejidad adquirida por los circuitos administrativos a lo largo del tiempo y para no repetir la estructura burocrática del área central en el CMD. La idea fue dotar a cada CMD de la mayor cantidad de funciones y servicios municipales e incorporar otros organismos públicos y privados a fin de crear estructuras eficaces y útiles, siguiendo los requerimientos de cada distrito.

▷ **Calidad en la gestión/modernización**

¿Qué significa modernizar la estructura municipal? Significa reemplazar en forma gradual pero sistemática un estilo de funcionamiento del Municipio poco eficaz y que mira hacia adentro por otro, eficiente y con mayor vocación de servicio al ciudadano.

Modernizar la estructura municipal significa en definitiva ser capaces de percibir y responder a las nuevas demandas ciudadanas; acercar, simplificar y hacer más transparentes las acciones del municipio, con servicios más eficientes y con una distribución de recursos más equitativa.

Modernizar no es simplemente cambiar máquinas de escribir por computadoras, o utilizar las virtudes del gobierno electrónico. Se requie-

re un cambio de cultura para reemplazar el viejo expediente que recorre escritorios por el archivo que recorre redes informáticas. Pero la verdadera modernización sólo es posible si a la tecnología digital le agregamos la tecnología de gestión que nos permita, en forma cotidiana y persistente, modificar pautas culturales y rediseñar procesos administrativos. La clave es tener presente el para qué de la modernización: modernizar no es un fin en sí mismo. El tema es hacer ágil y simple la respuesta del estado a través de sus servicios a los ciudadanos.

► **El diagnóstico que definió la necesidad de la modernización en Rosario**

La política de modernización de la estructura del Municipio fue prioritaria en una estructura diseñada a fines del siglo pasado, que involucra a 9.000 agentes, encargados de garantizar la prestación de los servicios municipales a un millón de ciudadanos que habitan un territorio de 180 kilómetros cuadrados.

Durante décadas el aparato burocrático municipal se había mantenido inmutable. Esta organización, además de ser antigua, rígida y pesada, se había comenzado a tornar además poco transparente. Las transformaciones parciales que en algunas etapas pretendieron imponérsele fueron retrotrayéndose a su estado original como consecuencia del paso del tiempo, el agobio de los funcionarios o la tremenda fuerza de la costumbre administrativa.

Fue necesario entonces modificar sustancialmente el contexto en que se hallaba inserta esa estructura administrativa para que el Estado municipal pudiera comenzar a romper la inercia de la oferta de un mecánico menú de respuestas a las demandas de la sociedad rosarina. Además, con las extraordinarias transformaciones producidas en el mundo de los servicios al ciudadano, especialmente a nivel de imagen, tecnología informática y comunicaciones, la anquilosada estructura municipal se colocó en el centro de las críticas de los vecinos. No escapó a estos problemas el resto de las estructuras estatales, pero el nivel municipal, seguramente por su proximidad a los vecinos, estuvo rindiendo un examen más exhaustivo y profundo.

Era evidente que la estructura municipal no había producido las modificaciones necesarias para adaptarse a nuevos tiempos en los que, lejos de estructuras rígidas, dominaban el cambio y la incertidumbre.

Ése fue el diagnóstico y ésos los tiempos que exigían un nuevo tipo de respuesta a las demandas de los ciudadanos. Exigían, en definitiva, generar un nuevo estilo de gestión de los asuntos municipales.

▷ **Los alcances de la estrategia de modernización**

La estrategia de modernización del Estado municipal de Rosario ha sido definida por sus impulsores como: focalizada, gradual, sistemática y consensuada.

Focalizada, porque si bien el objetivo final es transformar la estructura burocrática municipal en su totalidad, se decidió comenzar por áreas clave. Se priorizaron en consecuencia las áreas de alto impacto en atención al público y las vinculadas a los proyectos estratégicos de la gestión.

Gradual, porque supone una estrategia a largo plazo, que debe ser implementada por etapas.

Sistemática, porque requiere un método riguroso de aplicación. No se define al azar o de acuerdo a necesidades coyunturales.

Consensuada, porque requiere un acuerdo entre actores, dentro de la propia estructura municipal y con los actores de la sociedad civil.

El desarrollo de la política de modernización no es lineal. Encuentra a su paso obstáculos, resistencias y escepticismo. El único remedio para superar estos males es la firme decisión política de persistir en el intento. Más allá de ello, el proceso permite el replanteo de la relación entre los funcionarios y agentes municipales y los vecinos de la ciudad. Se ha logrado cambiar –en amplias áreas de la administración– una tradición negativa respecto de la predisposición para atender a los vecinos en las dependencias municipales. La modernización permite oxigenar el estilo de respuesta de las reparticiones estatales hacia el ciudadano que ha sido clásico en Argentina.

La clave es que no exista otra prioridad para un agente o un funcionario del Municipio que atender del mejor modo posible los requerimientos de un vecino. Esta es también una forma de democratizar la gestión y legitimar los cambios. La modernización debe ser en este sentido un fabuloso instrumento para luchar de lleno contra la cultura compartimentada y fragmentada en las dependencias municipales. Ése es el camino: la transformación de la estructura municipal es un tema clave para conseguir transformaciones en toda la ciudad.

▷ El proceso de mejora continua

En este camino, a principios de 1999 se formalizó el llamado Proceso de Mejora Continua para los Centros Municipales de Distrito que tiene como meta garantizar que la forma de trabajo para todos ellos sea la misma. De este modo se genera documentación fácilmente comprendida por todos los responsables de las múltiples áreas involucradas, y se posibilita su participación activa y eficiente en la formulación de propuestas. Se persigue así una gestión de calidad.

La idea fue, como se dijo antes, dotar a cada CMD de la mayor cantidad de funciones y servicios municipales e inclusive incorporar otros organismos públicos o privados, a los efectos de crear estructuras eficaces y útiles.

La implementación de un proceso de mejora continua sólo es posible con la participación y el compromiso de todo el personal y directivos involucrados. Sin embargo, es vital para que este proceso tenga éxito la existencia de un equipo de personas que lo coordine. Desde esta coordinación sistemática se controla la calidad de los servicios existentes y se consideran las posibles modificaciones o la incorporación de un nuevo servicio, con la interacción conjunta del área central de la Municipalidad a la cual pertenece el servicio.

En términos de evaluación de necesidad y satisfacción, cliente-calidad, debe testarse la percepción de la comunidad y el cliente interno. La consulta permanente a la comunidad permite rectificar y rediseñar los procesos administrativos. Periódicamente se evalúa el funcionamiento de los CMD, se planifican acciones inmediatas asignando recursos necesarios para llevarlos a cabo y se informa el estado de los proyectos en curso.

Los objetivos del Proceso de Mejora Continua son: consolidar y mejorar el funcionamiento administrativo y de servicio al vecino en los CMD, estandarizar acciones y procedimientos, formalizar una única relación con las áreas centrales, y cuantificar la mejora obtenida, evaluando sistemáticamente los resultados.

Un proceso es un conjunto de actividades para obtener un servicio o un producto que satisfaga al cliente interno (empleado) y al cliente externo (vecino). Puede ser desde la modificación de un trámite a la incorporación de un puesto de autoconsulta o instalación de la Internet en el CMD.

Para implementar un proceso nuevo siempre se trabaja en equipo: personal involucrado con el nuevo proceso, directivos del CMD y repre-

sentantes de las direcciones centrales si es que el nuevo proceso depende de otra dirección.

Implementar un nuevo proceso requiere definir un programa de actividades; disponer de los recursos humanos y económicos necesarios; organizar al personal que participará en el nuevo proceso, capacitándolo si así se requiere; documentar todo lo relativo al nuevo proceso; generar un compromiso auténtico y duradero de todo el personal involucrado; definir indicadores que permitan evaluar si el proceso se está desarrollando acorde a los valores esperados.

La evaluación periódica de los procesos permite tener permanentemente procesos de mejora continua.

Por su parte, cuando se detecta un proceso con anomalías o una posible mejora a realizar en un CMD siempre se verifica y se compara con lo que sucede en los otros.

Todos los trámites que se realizan en los CMD están documentados en la Intranet (red Municipal); allí se encuentran los requisitos, lugares de pago, monto de sellados y formularios a utilizar, y un llamado “curso-grama”, con el detalle del procedimiento a realizar para llevar a cabo el trámite.

De esta manera la Intranet constituye la principal herramienta de consulta para el personal (todos tienen acceso) de toda la Municipalidad, un verdadero manual de procedimientos.

La actualización de este manual digital es permanente; cada agregado o baja de un trámite o cambio en algún requisito se graba inmediatamente en la base de datos.

Los objetivos de este manual son que tanto el CMD como el resto de las áreas municipales manejen un lenguaje común y único; que estén documentados todos los trámites y sus procedimientos administrativos; disponer de una base de datos unificada, un repositorio único de información, referenciado y conocido por todos los involucrados, y tener una base para realizar las auditorías y controles internos y externos.

Es necesario evaluar periódicamente los procesos para detectar anomalías y posibles mejoras. Se debe verificar que todas las áreas y el personal conozcan las versiones actualizadas de los procedimientos.

Un sistema de información eficiente es una herramienta esencial para trabajar con calidad ya que permite una mejor comunicación, facilita operaciones y permite la toma de decisiones. Una herramienta para evaluar resultados es el sistema de turnos usado en los CMD. La alta geren-

cia obtiene los datos necesarios para la correcta, confiable y efectiva toma de decisiones, obteniendo al instante un monitoreo de toda la actividad que se está realizando en el centro, lo que le permite redistribuir recursos humanos y tecnológicos, logrando una eficiente atención ya que el vecino espera el menor tiempo posible para resolver sus trámites. Además se cuenta con gran cantidad de estadísticas sobre número de trámites resueltos, tiempos de resolución, distintos estados por los cuales pasa un trámite, gráficos de valores máximos, mínimos, promedios, desviaciones, totales y porcentajes.

Es necesario, además, analizar, proponer e implementar soluciones para problemas detectados y sugerencias recibidas. Para ello un instrumento útil es la definición y medición sostenida de indicadores de gestión.

Conocer el grado de satisfacción del cliente que concurre a los CMD constituye una necesidad fundamental para el monitoreo de lo realizado y el planteo de nuevas metas en el Proceso de Mejora Continua.

Indicadores Internos: El objetivo de los indicadores elaborados consiste en dar cuenta de la producción de los Centros de Distrito, estableciendo comparaciones entre los que hasta ahora están habilitados, y señalando a su vez las tendencias que se delinearán en el mediano y largo plazo.

Estos indicadores se obtienen del sistema de gestión para la atención de turnos. Indicadores Externos: El relevamiento cuatrimestral consiste en medir el grado de satisfacción de los vecinos con los servicios brindados por el Centro Municipal de Distrito. Las encuestas al vecino son la herramienta fundamental y la información así obtenida constituye una vía correcta para testear la percepción de la comunidad sobre determinados aspectos que atañen a la marcha del proceso. El punto clave es lograr establecer un nexo entre los ciudadanos y la gestión, una relación en la cual se verifique el ida y vuelta entre los diversos actores sociales y los entes administrativos.

Los indicadores externos se obtienen a partir de una encuesta que se realiza cuatrimestralmente a una proporción de los usuarios de los Centros Municipales de Distrito. Entre otros, pueden destacarse algunos sentidos que integran esos sondeos: calidad de atención de los empleados, tiempo necesario para cumplimentar el trámite, capacidad de respuesta a los reclamos, conocimiento sobre la existencia de servicios, grado de conocimiento y apropiación de mecanismos de participación ciudadana.

▷ **La reorganización y sistematización de la información**

La estrategia de actuación en la ciudad debe vincularse con la reorganización y sistematización de la información. En esta tarea fue imprescindible el trabajo de reacomodamiento y clasificación de la información disponible en el ámbito municipal y en otras reparticiones, así como el establecimiento de códigos comunes entre las distintas oficinas técnicas municipales.

Esto permite no sólo favorecer el diálogo y entendimiento mutuo, sino garantizar el traslado de información sin mayores inconvenientes y su utilización con distintos fines, sobre una misma base organizativa.

Si esta base puede compatibilizarse, por otro lado, con áreas vinculadas a las infraestructuras y servicios que se encuentran privatizadas o en proceso de privatización, se podría contar con la información necesaria para el desarrollo coordinado de diferentes proyectos en forma más fluida.

Disponer en cada nuevo Centro Municipal de Distrito de la información necesaria no sólo es un aspecto que contribuye a una mayor racionalidad y eficiencia en los servicios que se prestan, sino que se constituye en condición indispensable del mismo proceso descentralizador.

La tarea de diseñar y desarrollar el apoyo informático y de comunicación contempló dar respuesta a instancias diferentes: el soporte informático debía garantizar el funcionamiento interno de cada CMD y su vinculación con el distrito respectivo; debía vincular eficientemente a los CMD con las áreas centrales y, finalmente, coordinar mecanismos de adaptación y comunicación con los demás organismos no municipales que brindasen servicios en los CMD.

▷ **Las Áreas de Servicios Urbanos (ASU)**

Una de las acciones iniciales en el proceso de la descentralización fue la puesta en marcha de experiencias piloto de descentralización operativa.

Estas nuevas unidades involucraban de modo original a varias áreas del Municipio, todas ellas relacionadas con la prestación de distintos servicios operativos, y trataban, en principio, de coordinar su accionar en un espacio físico definido. Eran los primeros ensayos de lo que, más tarde, sería la conformación de las Áreas de Servicio Urbano (ASU) en cada uno de los distritos descentralizados de la ciudad.

En estas unidades descentralizadas operativas (inicialmente se establecieron dos: una en el Distrito Norte y otra en el Sur) comenzaron a delinearse los primeros esbozos de lo que sería uno de los avances más importantes de todo este gran proceso: el cambio en la relación vecino-administración municipal.

Las ASU desarrollaron tareas operativas tales como mantenimiento de la vía pública, perfilado y abovedamiento de calles de tierra, nivelaciones de terreno, limpieza de basurales, desmalezamiento, limpieza de zanjas, bacheo, desobstrucción de cruces de calles, y otras tareas de pequeña o mediana escala de mantenimiento de espacios públicos.

La puesta en funcionamiento de estas unidades descentralizadas operativas constituyó, sin dudas, un importante paso en el desarrollo del programa.

Las unidades que se pusieron en funcionamiento tenían la capacidad de prestar una serie de servicios de mantenimiento urbano de pequeña y mediana escala a través del trabajo conjunto y coordinado de cuadrillas operativas, cuyas tareas antes se encontraban fragmentadas en diversas áreas del Municipio. Sus objetivos fueron: coordinar las acciones operativas de los distintos organismos municipales que actúan en el mismo ámbito territorial, atender las demandas concretas de los vecinos de manera cercana y participativa, aumentar y mejorar los servicios haciendo más ágil su prestación, y llevar adelante un ensayo previo de algo que, en el futuro cercano, se extendería a toda la ciudad.

La posibilidad de poner en marcha esta experiencia piloto responde a la gradualidad del proceso. De este modo, se pudieron ir generando las condiciones para que en el futuro esquema completo de los CMD y de las ASU se estandarizaran procesos, mecanismos, sistemas de información; se diseñaran procesos de capacitación a los empleados y encargados del contacto directo con los vecinos, así como la necesidad de que se establecieran todos los ajustes necesarios frente a los primeros resultados concretos y palpables que se iban obteniendo de cada una de las experiencias.

Las ASU son una de las primeras referencias concretas que los vecinos de Rosario tienen del proceso de descentralización. A partir de su funcionamiento se acortaron los tiempos de respuesta y se ha logrado sustituir al expediente como único medio de contacto del vecino con la administración.

Actualmente se encuentra en funcionamiento el esquema completo, que se coronó con la creación del ASU para el Distrito Centro en 2004.

▷ **Los Centros Municipales de Distrito**

En la ciudad de Rosario, un Centro Municipal de Distrito tiene las siguientes características:

- ▷ Es un centro administrativo y de servicios, que facilita la resolución de trámites y la prestación de servicios públicos.
- ▷ Es un centro comunitario, que da cabida a una multiplicidad de programas y actividades administrativas, de servicios, de desarrollo social, cultural, productivo.
- ▷ Es un centro de coordinación entre las diferentes áreas municipales para ese territorio particular.
- ▷ Es un centro de participación ciudadana, lugar de encuentro entre las distintas organizaciones o entidades barriales.

En estos centros se facilita la coordinación de las políticas que, para cada distrito, llevan adelante las áreas del Departamento Ejecutivo Municipal (secretarías de Gobierno, Hacienda, Planeamiento, Producción, Promoción Social, Salud, y Cultura, entre otras) para impulsar los procesos de transformación de los distintos sectores de la ciudad hacia el equilibrio territorial.

Los centros facilitan la participación ciudadana; son lugares de encuentro y debate de las organizaciones y entidades barriales para canalizar las múltiples inquietudes de las vecinas y los vecinos interesados en el desarrollo de cada sector de la ciudad. Cumplen una función preponderante en la organización y el desarrollo del Presupuesto Participativo Municipal.

Cada Centro Municipal de Distrito incluye las siguientes áreas:

- ▷ Dirección General.
- ▷ Área de Servicios Administrativos y Complementarios.
- ▷ Área de Desarrollo Urbano.
- ▷ Área de Desarrollo Social y Cultural.

Los CMD son espacios comunitarios donde se desarrolla una multiplicidad de programas y actividades. El Área de Servicios Administrativos incluye oficinas de Atención al Vecino, Mesa General de Entradas, Catastro y Obras Particulares, Registración e Inspección, Tránsito y Tri-

bunal de Faltas, y Finanzas; el Área de Desarrollo Urbano coordina tareas con las secretarías de Planeamiento, Obras Públicas y Servicios Públicos, incluyendo una oficina especial para el Servicio Público de la Vivienda; el Área de Servicios Socio Culturales y de Salud articula todos los recursos y servicios de esa naturaleza con que cuenta la Municipalidad para el distrito. También se destaca la existencia de otras empresas y reparticiones dependientes de otros niveles del gobierno (nacional o provincial), así como empresas privatizadas de servicios (Registro Civil, Administración Provincial de Impuestos, Empresa Provincial de la Energía, Aguas Provinciales de Santa Fe, Litoral Gas y Banco Municipal de Rosario).

La posibilidad de resolver gran parte del circuito de trámites a nivel local de cada distrito responde también a una intención de redistribución más equitativa de los servicios y equipamientos en toda la ciudad, del mismo modo que la desconcentración operativa de servicios urbanos de la administración municipal. Unir estas dos cuestiones constituye un importante desafío para el desarrollo de una gestión descentralizada.

Por otro lado, la actuación en una escala menor implica un acercamiento de la administración a los ciudadanos, permitiendo un diálogo más fluido con los distintos actores sociales, a los efectos de recoger las demandas específicas y asumir el compromiso de una labor conjunta para, paulatinamente, solucionar los problemas prioritarios en cada parte de la ciudad.

Para el diseño del modelo administrativo contable de los CMD se trabajó siempre sobre la premisa de idear una estructura de carácter simple con mínima especialización funcional y atenuada división jerarquizada. Se tuvo especial cuidado en no promover la creación de grandes aparatos burocráticos y de no repetir la misma estructura central en cada CMD. No se trata de crear nuevas municipalidades en cada distrito sino de acercar la Municipalidad a los vecinos. No cabe repetir errores y viejos vicios de estructuras obsoletas y paralizantes a la hora de responder a nuevos desafíos.

Los edificios de los CMD, por su parte, están ubicados en una posición estratégica, fácilmente identificables en cada distrito, de carácter simbólico y representativos de un uso público-institucional. Cada edificio tiene su particularidad. En algunos casos se trabajó con la recuperación de inmuebles de valor patrimonial (Distritos Norte y Centro). En otros se destaca una fuerte apuesta a la renovación urbana del sector

donde se hallan ubicados (Distritos Oeste y Sur). Para la construcción de los edificios de los distritos Noroeste y Sudoeste se convocó a arquitectos locales. En tanto, el edificio del Distrito Sur fue diseñado por el arquitecto portugués Álvaro Siza, y el del Distrito Sudoeste por el arquitecto César Pelli.

▷ **La respuesta al ciudadano: Oficina de Atención al Vecino**

La administración pública se ha convertido en buena medida en algo incomprensible para el ciudadano común. Con el fin de superar este aspecto crítico de las relaciones entre administración y ciudadanos, abriendo la administración a los vecinos, se consideró conveniente impulsar el desarrollo de oficinas únicas especializadas en atender sus requerimientos. Esta iniciativa se denomina Oficina de Atención al Vecino.

Su principal objetivo es responder a las consultas de los ciudadanos y administrar sus reclamos, principalmente mediante la atención telefónica.

Los reclamos ingresados se gestionan vía comunicación informática con la repartición ejecutora, quien responde por la misma vía acerca de la validez o invalidez de los mismos y su fecha probable de resolución. Se concluye con la devolución a los vecinos, por vía telefónica, de la respuesta remitida por las reparticiones ejecutoras, conociendo en esta oportunidad el grado de satisfacción obtenido.

▷ **Convenios de cooperación con organizaciones no municipales**

A fin de convertir los CMD en organismos útiles para la resolución integral de las problemáticas de los vecinos, y no sólo de los servicios municipales, se cursó una invitación formal a organizaciones públicas no municipales y a entidades o empresas privadas prestadoras de servicios para que instalaran dependencias o agencias desde las cuales brindar sus servicios en cada uno de los CMD.

Es así que en la actualidad en cada CMD puesto en marcha el Banco Municipal de Rosario, Aguas Provinciales de Santa Fe, Litoral Gas, la Empresa Provincial de la Energía, el Registro Civil y la Administración Provincial de Impuestos prestan de manera sostenida sus servicios y brindan la posibilidad a los vecinos de realizar también allí sus trámites.

▷ **Profesionalización y capacitación del personal**

Una de las premisas acordadas en el diseño de la descentralización fue evitar que el proceso provocara el aumento del personal existente en el Municipio. La apertura de las nuevas unidades de organización CMD y ASU no debía implicar la incorporación de personal nuevo, sino que el grupo de agentes debía surgir de una redistribución de los empleados y técnicos que ya pertenecían a la planta de personal de la Municipalidad.

Un obstáculo a superar era el distanciamiento del aparato municipal de la ciudad con los ciudadanos. Los vecinos juzgaban a la mayoría de las dependencias municipales con cierto escepticismo. Por tanto, en un proceso de descentralización y modernización del Estado, también en este punto se debió producir una intervención que permitiera la adaptación a los nuevos tiempos y que impulsara una completa transformación de las estructuras administrativas municipales, para devolver al ciudadano la imagen de una administración ágil, eficiente, eficaz y cercana al vecino.

Se puso mucho énfasis en generar espacios de capacitación que permitieran no sólo introducir herramientas nuevas y tecnologías modernas sino, sobre todo, trabajar sobre la transformación de las pautas culturales de agentes y funcionarios. Desde el gobierno local se destacaba la importancia que revestían en este proceso de modernización las tecnologías informáticas y de comunicaciones, pero también se reafirmaba que estos procesos debían ir de la mano con cambios culturales en la organización para poder arribar a buen puerto.

Así, y en el marco de una estrategia focalizada, gradual y consensuada, se jerarquizó el desarrollo integral de recursos humanos en aquellas áreas que estaban siendo objeto de modernización. A través de un convenio de cooperación con el Centro Nacional de la Función Pública Territorial de Francia (organismo encargado de la capacitación de agentes municipales en ese país) se introdujo la metodología de Ingeniería de Capacitación.

Los responsables de capacitación locales diseñaron los dispositivos necesarios para cada nueva etapa y tuvieron a su cargo los primeros procesos de reclutamiento, selección y capacitación de los agentes vinculados a los nuevos proyectos de la gestión.

En la mayoría de los casos, estos dispositivos de capacitación abordaron tres aspectos bien definidos:

- 1) Capacitación en atención al vecino.
- 2) Desarrollo personal y creatividad.
- 3) Capacitación específica para el puesto.
- 4) Capacitación informática.

Para toda esta amplia tarea de capacitación y según del dispositivo que se trate, se planificó la capacitación en coordinación con distintas organizaciones especializadas en la temática, las cuales proveían recursos humanos y materiales necesarios para cada caso. En general, los trabajos se abordaron en conjunto con la Escuela Superior de Administración Municipal, la Universidad Tecnológica Nacional, la Universidad Nacional de Rosario y el Instituto Federal de Administración Municipal.

Por un período de tres años, desde 1996 hasta 1999, casi 1.700 agentes municipales recibieron la capacitación informática básica (manejo de los procesadores de texto, planilla de cálculo y navegadores adoptados por la gestión), y en lo que respecta a la capacitación para la atención personalizada del vecino la recibieron en el mismo lapso de tiempo unos 400 agentes cuya tarea se desempeñaba en contacto con el público; mientras, cerca de 2.500 recibieron algún otro tipo de capacitación específica para su puesto de trabajo.

La selección y capacitación de los recursos humanos para cada CMD se realizó en íntima relación con el relevamiento de necesidades y prioridades de cada distrito, así como de la delimitación de competencias, funciones y servicios a descentralizar.

Inicialmente se realizó una convocatoria a inscripción voluntaria del personal municipal, a efectos de seleccionar entre los postulantes quiénes serían los elegidos para trabajar en la descentralización. Una vez definidos los puestos a cubrir y la descripción de las tareas a realizar en cada caso, se llevó a cabo un análisis de aptitudes y perfiles profesionales del personal municipal interesado a través de entrevistas y pruebas de oposición, a fin de otorgar mayor transparencia y eficacia a los mecanismos de selección de los recursos humanos para la descentralización.

En la selección se dio prioridad a aquellos empleados que demostraban buena capacitación informática, desempeño polivalente, capacidad de trabajo en grupo, agilidad para responder a nuevas demandas, excelente trato con el público. Particularmente, se tuvo en cuenta a aquellos que habitaban en el mismo distrito para el cual se había hecho la convocatoria.

▷ **Fechas clave en el proceso de descentralización de la ciudad de Rosario**

- ▷ 5 de enero de 1996. Creación del Programa de Descentralización y Modernización de la Municipalidad de Rosario (Decreto N° 0028).
- ▷ 21 de agosto de 1996. Delimitación de distritos para una gestión descentralizada, como resultado de un Convenio de Cooperación Técnica entre la Municipalidad y la Universidad Nacional de Rosario.
- ▷ 4 de noviembre de 1996. Inauguración del Área de Servicios Urbanos, Distrito Norte (la primera de las cinco áreas puestas en funcionamiento para la descentralización operativa).
- ▷ 10 de octubre de 1997. Inauguración del Centro Municipal Distrito Norte Villa Hortensia.
- ▷ 12 de febrero de 1999. Inauguración del Centro Municipal Distrito Oeste Felipe Moré.
- ▷ 3 de agosto de 2002. Inauguración del Centro Municipal Distrito Sur Rosa Ziperovich.
- ▷ Agosto de 2005. Plazo estimado para la inauguración del CMD Centro.
- ▷ Octubre de 2005. Plazo estimado para la inauguración del CMD Noroeste.
- ▷ Abril de 2006. Plazo estimado para la inauguración del CMD Sudoeste.

▷ **Descentralización operativa, administrativa y política**

Se considera la existencia de tres niveles de descentralización: Desconcentración, cuando la delegación se limita a acciones y decisiones administrativas sin delegación real de decisiones autónomas. Delegación, cuando se transfieren sólo algunos poderes y decisiones al nivel local. Y, finalmente, devolución: cuando se confieren plenos poderes al nivel local, se le asignan recursos y se le otorga la facultad de decidir sobre programas y proyectos. Es la verdadera descentralización política; una política activa de descentralización. Si bien estas categorías están pensadas principalmente para la descentralización de los gobiernos nacionales a los gobiernos locales y regionales, muchos de sus aspectos pueden ser aplicables a la descentralización municipal. Algunos procesos de descentralización municipal se limitan a la delegación de responsabilidades a unidades menores, sobre algún aspecto parcial de la gestión.

En el caso de Rosario, se encararon gradualmente tres aspectos básicos:

- ▷ La descentralización operativa, a través de la creación de las áreas de servicios urbanos, en una concepción mucho más integral de la cuestión urbana, incluyendo obras y servicios a escala distrital que antes se resolvían luego de atravesar muchos tabiques, en forma centralizada.
- ▷ La descentralización administrativa, como una de las funciones centrales de los Centros Municipales de Distrito, junto a la descentralización de servicios sociales y culturales.
- ▷ La descentralización política, reflejada en la creación de instituciones descentralizadas, ha dado origen a nuevas reflexiones, que seguramente no han finalizado, y que permiten cambiar el estilo de gestión, permitiendo profundizar la democracia a través de prácticas participativas. No sólo el Poder Ejecutivo ha impulsado procesos como el Presupuesto Participativo, sino que otros órganos del Estado Municipal, como el Concejo, han llevado adelante durante 2004 una ronda de sesiones en cada distrito. Los espacios locales de los distritos se han convertido en un formidable escenario con cierta autonomía para concretar iniciativas sociales innovadoras.

En todos los niveles se puede apreciar claramente la diferencia entre la política descentralizadora adoptada y una mera desconcentración. En primer lugar, cabe destacar que la motivación principal de la descentralización municipal no fue la económica. No fue un intento por reducir el gasto, sino que se produjo en el marco de modificaciones significativas, como un principio rector en la reforma del Estado local orientada a la calidad de los servicios y a mejorar la atención al ciudadano. Ambos procesos involucraron, además, la descentralización de los recursos económicos correspondientes y una autonomía relativa y coordinación permanente de las decisiones adoptadas en los distritos respecto del nivel central. En el desarrollo del proceso de descentralización hay un claro intento de compartir el poder con la sociedad civil local.

▷ **Lecciones aprendidas**

Entre las enseñanzas del proceso se puede señalar que la descentralización y la modernización del Estado local implican un giro de 180 gra-

dos en el modelo de gestión, que sólo puede ser sustentable con una transformación social y cultural que lo acompañe. Esa transformación debe abarcar desde el estilo de comportamiento de los funcionarios políticos, de los estamentos técnicos, personal administrativo y operativo de la municipalidad, hasta los propios ciudadanos. Implica un cambio de cultura que debe llegar a toda la estructura municipal y a los vecinos y vecinas de la ciudad. No es un proceso lineal, sino que implica avances y retrocesos, y, sobre todo, está sometido a grandes resistencias, ya que los cambios profundos nunca se dan sin conflictos.

Es muy importante destacar la dimensión territorial del proceso de descentralización. En Rosario se ha podido comprobar que la descentralización hace visible el territorio. Se pasó de un viejo esquema donde los funcionarios decidían las acciones de gobierno encerrados en su gabinete a una nueva modalidad donde se observa a los funcionarios locales recorriendo el territorio. La información actualizada sobre recursos y necesidades de cada uno de los distritos y de los sectores diferenciados dentro del propio distrito permite una toma de decisiones mucho más responsable y adecuada a la realidad y a las percepciones de quienes habitan el territorio.

Por último, un proceso de descentralización a escala local es un proceso continuo. Nunca descansa, siempre debe replantearse y evaluarse.

Algunos mecanismos de construcción de capacidades que permiten este monitoreo permanente son:

Hacia adentro de la estructura municipal: capacitación en la tarea y motivación para la misma, reglas de juego transparentes, mejora continua y planificación estratégica.

Hacia los ciudadanos: comunicación, información, educación para la participación, gran capacidad de escucha de las necesidades y demandas, y buena capacidad de respuesta.

▷ **Desafíos futuros**

Se considera que el proceso de descentralización y reforma del Estado local en Rosario no es un proceso acabado, sino un proceso en marcha.

Al haberse elegido una estrategia gradual, a casi diez años de haberse iniciado el proceso el gobierno local se encuentra completando el conjunto de centros municipales de distrito, hitos emblemáticos en la descentra-

lización municipal, que aunque no lo definen en su totalidad le dan una materialización concreta y contundente. Actualmente se encuentran en funcionamiento tres centros municipales (Norte, Oeste y Sur); se espera para el año 2005 la habilitación del Distrito Centro; para 2006, la del CMD Noroeste, y se coronaría el proceso con la habilitación del CMD Sudoeste para 2007. En este sentido, esta segunda y última etapa que se está transitando actualmente pone a prueba los postulados iniciales y pone en crisis nuevamente la estructura, ya que al completar la gestión descentralizada se rediscute necesariamente el rol de las áreas centrales en el proceso, que lejos de desaparecer asumen un rol de planificación, diseño y supervisión. Este es un primer desafío a asumir: considerar cómo será Rosario cuando la gestión esté totalmente descentralizada.

El segundo desafío es garantizar la sustentabilidad del proceso. Esto es, sostener la motivación para que no decaigan los objetivos iniciales; que el gobierno local conserve la capacidad de iniciativa y la posibilidad de canalizar nuevas iniciativas provenientes de la sociedad civil. Para reforzar y resignificar esta tarea, será necesario además retomar uno de los objetivos iniciales de este proyecto, en el cual se ha avanzado sólo parcialmente: la planificación estratégica local a escala de distrito. Se coordinarían de este modo adecuadamente las diferentes escalas que conviven en la realidad: la metropolitana, la de la ciudad y las realidades de los distritos y los barrios.

IV Participación ciudadana como reconstrucción de la esfera pública

▷ Participación, para qué

La participación es el proceso por el cual un número creciente de ciudadanos toma parte en las decisiones que hacen a su calidad de vida en la ciudad e interviene de manera orgánica en su planificación y gestión. La tan mentada (y muchas veces poco efectiva) participación habla, en definitiva, de los vínculos que se tejen entre el Estado y la sociedad civil, de cómo los actores estatales y sociales actúan en el espacio público con diversos grados de consulta, negociación y concertación para avanzar en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

El análisis de la participación ciudadana nos lleva a reflexionar sobre los verdaderos cambios en la gestión local que se producen cuando se multipli-

can experiencias de ciudadanía activa, entendida como acciones concretas para enfrentar los problemas, basadas en el ejercicio de derechos.

Las experiencias positivas de participación son, en definitiva, experiencias de aprendizaje social. Vivir una experiencia concreta de participación es algo que deja en la comunidad capacidades instaladas para la convivencia social. El desafío es aumentar progresivamente su incidencia en la definición de políticas públicas e integrarlas sistemáticamente para no condenarlas a ser islas dispersas, o, en el mejor de los casos, acumulación de espacios consultivos que no alcancen a contribuir a cambios más generales.

Podrían ensayarse algunas respuestas a la pregunta ¿para qué la participación? Para profundizar y enriquecer la democracia representativa con una democracia participativa; para producir un avance de la cultura política de la ciudad, desarrollando los valores de la solidaridad y la cooperación; para que los ciudadanos puedan ser protagonistas del destino de su ciudad; para aumentar la responsabilidad social pública; para favorecer mecanismos de control de los actos de gobierno; para mejorar la gobernabilidad del territorio.

Reconstruir el pacto social

No hay posibilidad de construcción de una ciudadanía activa sin un compromiso de la gestión pública. Se trata de revalorizar la idea de pacto social basado en una ética pública: construcción de instituciones políticas y sociales y de reglas claras que obliguen a la esfera política y a la sociedad civil a comportarse de forma provechosa para la comunidad, orientada a bienes colectivos y no a beneficios privados.

Para ello, será necesario contar con:

- ▷ Mecanismos institucionalizados que hagan posible la participación ciudadana y que establezcan con precisión derechos y obligaciones, competencias, atribuciones y límites.
- ▷ Un gobierno local con credibilidad y firme decisión política, que asuma un papel de liderazgo y promoción del proceso de participación y tenga un fuerte compromiso social.
- ▷ Una sociedad local integrada, que comparta identidades, una historia común y una mirada hacia el futuro, valores que es necesario generar y

sostener. La tarea de promover la participación ciudadana será mucho más compleja en sociedades desarticuladas, con débiles identidades colectivas. Una vez identificado el grado de capital social de la sociedad local, será necesario estimular y motivar a los vecinos, promover su confianza en la posibilidad de transformar la realidad y en su propia capacidad creadora y realizadora para lograrlo. Es necesario generar identidad ciudadana y esperanza en el futuro de la ciudad.

▷ Alcances y límites de la participación ciudadana

La participación ciudadana no significa delegar en la ciudadanía las responsabilidades que le competen al Estado, sino ampliar la frontera de los derechos ciudadanos y darle mayor sustento a la gestión local. El Estado local tiene el rol indelegable de velar por la integridad del conjunto, así como los diversos grupos de la sociedad civil tienen una legítima perspectiva sectorial. Por tanto, se debe garantizar que los temas puedan ser tratados por sectores o grupos sin que esto afecte la cohesión del conjunto social. Es muy saludable establecer de antemano con claridad las cuestiones que pueden y deben abordarse en cada una de las diferentes escalas y utilizar en cada caso los mecanismos de participación más adecuados.

Los mecanismos de participación deben servir para reforzar y enriquecer la gestión democrática de la ciudad, pero no deben en ningún caso entrar en colisión o lesionar las competencias y atribuciones de los órganos institucionales del gobierno local.

Las atribuciones que se adjudiquen a los organismos participativos podrán ser de carácter consultivo o vinculante según se reglamente en cada caso. Las representaciones pueden ser de carácter territorial o por grupos de interés (mujeres, jóvenes, entre otros grupos). Los actores sociales considerados son los ciudadanos individualmente, en forma directa o indirecta; o bien los ciudadanos a través de sus organizaciones.

Una participación amplia requiere la existencia de mecanismos que permitan ambas posibilidades, combinando los intereses individuales con los grupales o sectoriales.

▷ **El recorrido de Rosario en materia de participación**

Desde fines de la década del 80 Rosario viene llevando adelante experiencias participativas impulsadas desde diversas áreas de la gestión municipal. Estas experiencias, parciales, algunas producidas en microespacios, fueron la base para orientarse a una propuesta participativa integral. Entre estas experiencias precursoras merecen destacarse:

- 1) A escala de barrio, las múltiples instancias de participación ciudadana que permitieron construir el modelo de salud pública del Municipio, con un fuerte eje puesto en la atención primaria de la salud y en la salud como calidad de vida más que como ausencia de enfermedad; talleres de microplanificación que permitieron decidir en forma compartida con los vecinos el destino de los recursos para los barrios; programas sobre educación ambiental con escuelas y vecinales, talleres participativos en el área de vivienda social y hábitat, programas de desarrollo social diseñados y cogestionados con las organizaciones de la sociedad civil, entre otros.
- 2) A escala de distrito, las Jornadas de Desarrollo Urbano que posibilitaron la discusión de los proyectos urbanos más importantes en cada distrito, los Consejos de Niños que, en el marco del programa La Ciudad de los Niños, incorporaron la voz de niñas y niños en los proyectos de la ciudad.
- 3) A escala de ciudad, la experiencia del Plan Estratégico Rosario, con una impronta menos comunitaria y más institucional.

Estas experiencias generaron un clima propicio y un vínculo positivo con los vecinos e instituciones locales, trabajando sobre el componente educativo y preventivo e iniciando un largo y sostenido proceso de relaciones estado-sociedad civil basado en la construcción conjunta y no en el clientelismo o el paternalismo. Además, han ido cimentando un conocimiento de los problemas y de las necesidades de los ciudadanos y como consecuencia han generado información sobre los recursos y capacidades para resolver los problemas.

Sin embargo, al constituir iniciativas originadas desde diferentes áreas de la gestión, que luego se fueron sumando y potenciando, tenían una escasa articulación y visión de conjunto, y en ocasiones podían provocar superposición de acciones diversas en las mismas poblaciones. A la vez, en una primera etapa se observó un mayor desarrollo a escala de barrios,

menor a escala de distrito y de ciudad y, a la vez, una falta de coordinación de esas escalas.

El avance de la descentralización facilitó superar algunos de estos problemas, al constituirse en una referencia común obligada en el territorio.

Desde otro punto de vista, la posibilidad de convocatoria que puede generar el desarrollo de los temas más relevantes a escala de distrito abre un campo interesante en materia de gestión. La participación, vista desde esta perspectiva, se promovería a través de proyectos concretos desarrollados en el marco de nuevas estructuras de gestión, posibilitando un mayor protagonismo de los ciudadanos que, de este modo, se transforman en los propios actores de esos programas.

La descentralización se vincula entonces íntimamente con la participación, en la medida en que se puedan combinar dos aspectos: por un lado, la intención del Municipio de acercar la gestión a los distintos sectores de la ciudad, para conocer en profundidad las problemáticas más específicas y desarrollar un modelo de gestión más eficaz; por otro lado, la voluntad de los distintos actores sociales de acompañar este proceso y sumar sus esfuerzos para producir transformaciones concretas en las distintas partes de la ciudad.

▷ **Una experiencia clave de participación ciudadana: el Presupuesto Participativo**

Al hablar de Presupuesto Participativo se debe hacer una referencia obligada a la ciudad brasileña de Porto Alegre, impulsora de la experiencia desde 1989. Porto Alegre se ha convertido en modelo para muchas otras ciudades a partir de esa profunda transformación de las prácticas urbanas, reconocida internacionalmente.

El presupuesto participativo es un novedoso sistema de planificación presupuestaria, que incorpora la participación democrática de los ciudadanos. La ciudad de Rosario, que como se consideró anteriormente ya contaba con múltiples espacios participativos en diferentes áreas de la gestión, decidió avanzar hacia este modelo de cogestión, que incorpora algunos elementos diferenciadores en materia de participación ciudadana:

- ▷ Comparte la toma de decisiones sobre un tema tan concreto y tangible y a la vez tan sensible como el de la administración de los recursos.
- ▷ Mejora la transparencia y la capacidad de rendición de cuentas del gobierno local.

- ▷ Contribuye a difundir entre los ciudadanos información confiable y actualizada sobre las acciones de gobierno.
- ▷ Involucra necesariamente –para ser exitoso– a todas y cada una de las áreas de la gestión municipal.

El gobierno municipal de Rosario decidió dar el paso hacia el Presupuesto Participativo a inicios de 2002. Era una época difícil, en medio de la crisis económica, política e institucional más importante de la historia argentina reciente. La ciudad, aunque en un momento complicado de sus relaciones sociales, contaba con un capital social importante que se puso en movimiento ante la convocatoria. Vecinos y vecinas, asociaciones vecinales, centros comunitarios y aun las recientemente formadas asambleas barriales respondieron al llamado. Era un momento de fuerte protesta social y de agudas restricciones presupuestarias.

El hecho significativo de que la implementación del Presupuesto Participativo se iniciara en un momento histórico de fuerte cuestionamiento a las instancias de gobierno en todos sus niveles no debe pasar inadvertido. Siguiendo las enseñanzas de las ciudades que ya habían hecho camino en la experiencia, pero analizando cuidadosamente los aspectos que debían adaptarse o cambiarse para respetar la realidad social, política y cultural de Rosario, se presentó el sistema previsto para la participación ciudadana en el presupuesto municipal.

La descentralización sirvió de escenario privilegiado: cada uno de los distritos se constituyó en una unidad de participación dentro del Presupuesto Participativo. La experiencia generó su marco normativo: la Ordenanza N° 7326/02, la cual dispuso que el Departamento Ejecutivo Municipal procediera a la implementación del Presupuesto Participativo respetando la estructura de los seis distritos en los que se organiza la ciudad.

Así, cambiaron sustancialmente la forma de planificar la gestión local y los actores que diseñan el presupuesto municipal.

¿Quién pensaba el presupuesto en el modelo tradicional? El Poder Ejecutivo, quien luego de recibir la aprobación del órgano deliberante (Concejo Municipal) tenía la responsabilidad de su ejecución al año siguiente.

En esta nueva forma de realizar el presupuesto se incorpora al proceso, desde su inicio, la participación activa de los ciudadanos que voluntariamente desean adherir.

Y más allá del “núcleo duro” del Presupuesto Participativo –la elaboración anual de un capítulo del presupuesto decidido por los vecinos para

ser presentado al Concejo Municipal—, en las distintas reuniones y asambleas barriales y distritales los vecinos debaten cuestiones que están relacionadas con la vida diaria de cada barrio y de cada distrito. Este mecanismo contribuye a aumentar el conocimiento de la problemática urbana.

El proceso del Presupuesto Participativo —de periodicidad anual— comienza con la primera ronda de asambleas barriales, en el mes de marzo. En ese momento, las vecinas y vecinos concurren a asambleas en lugares cercanos a su domicilio, para intercambiar ideas sobre sus barrios, sus necesidades, y las posibles soluciones. En esta misma asamblea se eligen delegados de cada área barrial, que se denominan consejeros, y conforman, una vez terminada la primera ronda, los Consejos Participativos de Distrito (aproximadamente cuarenta consejeros en cada distrito).

Durante los meses siguientes los Consejos Participativos de Distrito se reúnen periódicamente para trabajar sobre las cuestiones que quedaron registradas desde la primera ronda. Se trabaja en conjunto con equipos técnicos de las distintas secretarías del Municipio, con los secretarios y demás funcionarios responsables correspondientes, y se va conformando la lista de proyectos o propuestas de obras que se pondrán a consideración de todos los vecinos de distrito en la denominada segunda ronda. En esta etapa se analiza la factibilidad técnica y la estimación del monto de dinero que cada proyecto insumirá.

En una Segunda Ronda se convocan asambleas por distrito. En ellas, los integrantes de los Consejos Participativos de Distrito, coordinados por el director y acompañados por los equipos técnicos de cada distrito, presentan a todos los vecinos el producto de su trabajo, y se procede a elegir cuáles de todos los proyectos propuestos se van a insertar en el presupuesto del año siguiente. Una vez votados, no hay ninguna otra mediación: existe una definición política de considerar la elección de los vecinos, sin modificaciones, para la elaboración del capítulo de Presupuesto Participativo que integrará el Presupuesto Municipal.

La puesta en marcha del Presupuesto Participativo dio un impulso renovado a la participación de las vecinas y vecinos y enriqueció la calidad del debate sobre un tema de difícil resolución: determinar criterios y prioridades para la asignación de recursos en función de necesidades siempre crecientes.

Participación, democracia y transparencia son objetivos ideales a los que no podrá arribarse en el largo plazo sin contar con herramientas concretas en el corto plazo. El funcionamiento del Presupuesto Participativo,

asentado en esos principios, contribuye a avanzar hacia esos objetivos mediante un efectivo control de la gestión de gobierno por parte de los ciudadanos.

Tradicionalmente, el presupuesto público es una especie de secreto de Estado, una cuestión reservada para técnicos y especialistas. En los tres años que lleva la experiencia en Rosario, miles de personas tuvieron la oportunidad de interiorizarse en detalle sobre los mecanismos de recaudación y asignación de gastos en el marco del programa de gobierno. Y comenzaron a orientar una porción de la inversión pública en función de las prioridades que los propios vecinos y vecinas establecieron, votando democráticamente, para cada distrito.

En este marco, los Consejos Participativos de Distrito se van institucionalizando, poco a poco, como un ámbito donde se analiza, se discute y se formulan propuestas sobre el gobierno de la ciudad, marcando un crecimiento cualitativo del rol de los ciudadanos en el proceso de descentralización.

Por otra parte, se observa un compromiso ciudadano ejemplar en el trabajo cotidiano en beneficio de la calidad de vida de sus barrios.

Algunos ajustes introducidos en la metodología de trabajo a lo largo del proceso permitieron mejorar la sistematización y rigurosidad del proceso, así como enriquecer la participación:

- ▷ Se incorporaron las denominadas Áreas Barriales, es decir: se propusieron subdivisiones de los distritos a los fines de generar una mayor cercanía de los vecinos y sus realidades, a la hora de proponer problemas y debatir soluciones. La definición de las Áreas se realizó respetando criterios demográficos y urbanísticos, por lo tanto sirvieron para facilitar y ampliar la participación de los vecinos en la medida que las reuniones se realizaron cada vez más cerca de la propia casa. También se contribuyó a mejorar la integración de los Consejos Participativos, ya que al provenir los consejeros de diversas áreas barriales del distrito se promueve un mayor equilibrio territorial.
- ▷ Al inicio de cada ciclo anual, se asigna a cada distrito un monto presupuestario predeterminado. De esta manera, las vecinas y vecinos trabajan sabiendo de antemano cuántos recursos tienen disponibles para dar prioridad responsablemente a los proyectos más urgentes.
- ▷ Se trabaja fuertemente en mejorar el cumplimiento de lo votado. La periodicidad anual (que impone ritmos de cumplimiento muy ajusta-

dos, en una administración en la cual los procesos licitatorios requeridos para algunas obras insumen períodos de tiempo prolongados) y cierta ambigüedad en la definición de las prioridades votadas en las primeras ediciones tornaban dificultoso el cumplimiento efectivo, más allá de la voluntad y el compromiso de la gestión.

- ▷ Se corrió el eje de “prioridades presupuestarias” a “proyectos”, con un mayor compromiso a lo largo del proceso de las diferentes áreas técnicas de la gestión, que deben determinar junto con los vecinos la factibilidad de su ejecución, de modo de mejorar la posibilidad de cumplimiento ulterior. De este modo, los participantes asumieron el desafío de transformar buenas ideas en proyectos concretos para el Distrito.
- ▷ Se convoca periódicamente una Comisión Interdistrital para producir un intercambio de experiencias e inquietudes entre los consejeros de los diferentes distritos de la ciudad.

▷ **El Presupuesto Participativo Joven**

En el marco del Presupuesto Participativo, en marzo de 2004 se lanzó el Presupuesto Participativo Joven como experiencia piloto para el Distrito Sudoeste. Se eligió este distrito por ser el de mayor densidad de organizaciones dedicadas a los jóvenes. El Presupuesto Participativo Joven se impulsó teniendo en cuenta algunas características de los jóvenes en la actualidad: su escasa representación como sector, la ruptura de los valores solidarios generada por el creciente individualismo, la estigmatización que sufren por la falta de reconocimiento de sus posibilidades para generar soluciones y emprendimientos, y los escasos espacios de que disponen para influir y tomar decisiones que influyan en la gestión pública.

Esta experiencia, dirigida a jóvenes de entre 14 y 17 años, se trabajó articulando las áreas específicas de la Municipalidad (Centro de la Juventud, Equipo Técnico del Presupuesto Participativo) con la colaboración de Ciudades Educadoras de América Latina y el apoyo financiero de la Agencia de Cooperación Alemana GTZ. La misión del proyecto es generar acciones y políticas juveniles con y desde los jóvenes de la ciudad, que profundicen la ciudadanía y promuevan el cambio de las condiciones de participación en las distintas problemáticas por las que atraviesan.

Participaron de esta experiencia más de 300 jóvenes pertenecientes a los distintos barrios que conforman el distrito, involucrando a 14 escuelas y más de 20 organizaciones. En una primera instancia se comenzó con la capacitación, difusión y convocatoria del proyecto, que se realizó a través de las escuelas de la zona y las organizaciones juveniles del distrito.

Se desarrollaron, simultáneamente con el proceso de Presupuesto Participativo de la ciudad, asambleas por área barrial. El objetivo planteado fue que los jóvenes pudieran llegar, a través de juegos y discusiones, a un primer diagnóstico sobre las necesidades de su barrio, y elegir a los consejeros que los iban a representar en las etapas siguientes.

En estas asambleas se eligieron 62 consejeras y consejeros barriales, conformando el Consejo Participativo Joven. La metodología adoptada para la realización de las asambleas y las reuniones del Consejo Participativo Joven tuvo su marco de referencia en el Presupuesto Participativo, con variantes adaptadas al público al que va dirigido. El Consejo Joven realizó reuniones periódicas a lo largo del año para debatir las ideas y elaborar los proyectos que serían sometidos a votación.

Cumplida esta etapa, los consejeros se reunieron con el intendente de la ciudad y funcionarios del gabinete municipal para exponerles las ideas surgidas de este proceso y entregarles los proyectos para su evaluación.

En la asamblea final del distrito, los consejeros explicaron el proceso a través del cual llegaron a la elaboración de los tres proyectos que luego se pusieron a consideración de los presentes, a saber: la creación de un centro cultural, la realización de talleres para jóvenes, y la creación de un centro tecnológico. El resultado de la votación otorgó la mayoría a los talleres para jóvenes.

Los resultados de la primera experiencia de Presupuesto Participativo Joven fueron altamente positivos. Por una parte, aportó a la ampliación de las capacidades de los jóvenes participantes para lograr una inclusión social y política, a partir del reconocimiento de sus derechos como ciudadanos y el fortalecimiento en las relaciones entre el Estado local y las organizaciones juveniles de la sociedad.

Además, creó un espacio formal de participación, promovió y difundió el Presupuesto Participativo, y generó un espacio de discusión sobre la democracia participativa, los derechos ciudadanos y el control de gestión sobre los asuntos municipales.

▷ **Presupuesto Participativo y ciudadanía activa de mujeres**

La reivindicación del derecho a la ciudadanía activa y su ejercicio por parte de las mujeres es una necesidad y una exigencia de la democracia en la actualidad. La rígida división tradicional de los roles sociales –que atribuye a las mujeres lo doméstico, lo privado– dificulta que las voces femeninas sean escuchadas en lo público y las relega a lugares de ejecución, reservando a los varones los lugares de decisión.

En el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Varones 2001/2004 que se viene desarrollando en la ciudad se incluyó en el Presupuesto Participativo la proporcionalidad de género en la elección de los miembros de los Consejos Participativos de Distrito (50 por ciento).

Además, durante 2004 se inició una experiencia que tiene como objetivo incentivar la participación de las mujeres en los ámbitos de decisión, incorporar su punto de vista en las políticas públicas, fortaleciendo su presencia y participación activa en los espacios públicos. Para su desarrollo se integraron las áreas municipales específicas (Área de la Mujer, Presupuesto Participativo). Las acciones estuvieron dirigidas a fortalecer y sostener la participación de las mujeres, capacitándolas para incidir en definiciones del presupuesto y en la distribución de los recursos municipales.

En función de esos objetivos se plantearon diversas actividades, tales como talleres participativos de sensibilización realizados en los seis Distritos, jornadas de capacitación en perspectiva de género a las consejeras electas en el Presupuesto Participativo, estrategias de comunicación para fortalecer la presencia de las mujeres en los ámbitos públicos. Se incluyeron asimismo mecanismos sociales para incrementar y garantizar la participación plena y activa de las mujeres en las asambleas del Presupuesto Participativo, tales como ludotecas infantiles. Este espacio como mecanismo social para incrementar la participación de las mujeres en el Presupuesto Participativo demostró su efectividad, ya que la permanencia de las mujeres en las asambleas fue del ciento por ciento. La participación fue aumentando progresivamente, logrando a través de los talleres y las capacitaciones planteadas mayor autoestima, información, reconocimiento de sus propias posibilidades y potencialidades.

Como resultado del proceso, además de una entusiasta participación, se destaca la incorporación de diversas iniciativas con perspectiva de

género en los proyectos aprobados para el año 2005. Estos proyectos tomaron en cuenta problemáticas como la violencia familiar y sexual contra la mujer, derechos sexuales y reproductivos, salud reproductiva y capacitación en oficios dirigida a mujeres.

▷ **Lecciones aprendidas**

Los sostenidos y profundos debates públicos a los que fue sometido el Presupuesto Participativo en Rosario dejaron como enseñanza que es una herramienta en continua construcción. También mostraron un singular y creciente sentido de apropiación del mecanismo por parte de los propios participantes. Consustanciados con las necesidades de su Distrito, las consejeras y consejeros han generado nuevos vínculos entre organizaciones y actores con problemas similares y en otros casos se han autoconvocado

para desarrollar nuevos proyectos o canalizar inquietudes a nivel urbano, cultural y social, más allá de lo propuesto desde la administración municipal. Esta apropiación es constante y progresiva, a medida que se construye confianza entre los vecinos y la gestión. Numerosas experiencias de participación que luego no son tenidas en cuenta a la hora de las decisiones tornan débiles las motivaciones para la participación ciudadana y producen desgaste.

El Presupuesto Participativo ha permitido además avanzar hacia una verdadera gestión asociada. Del trabajo mancomunado de los Consejos Participativos y de los funcionarios y técnicos de las distintas unidades ejecutoras municipales surgen la planificación y coordinación de proyectos concertados, y el seguimiento y fiscalización de las acciones previstas.

Se construyen capacidades en los actores involucrados. En los diferentes momentos que hacen a la elaboración del presupuesto los ciudadanos y ciudadanas mantienen reuniones con secretarios, directores y coordinadores de área, entre otros funcionarios, para interiorizarse sobre cuestiones que hacen a las problemáticas barriales que desean establecer como prioridades presupuestarias. El intercambio de conocimientos brinda a los vecinos herramientas para poder comprender todos los aspectos operativos que hacen a la planificación del Presupuesto General de Gastos y Recursos del Municipio y, a los funcionarios, un mapa real de aquellas necesidades y carencias más sentidas. Es perfectamente posible

y deseable, entonces, trabajar en forma participativa cuestiones que en una visión tradicional estaban reservadas a complejos procedimientos técnicos.

El Presupuesto Participativo genera condiciones propicias para evitar cualquier intento de corrupción al incorporar el control social de las acciones de gobierno. Y aunque en el caso de Rosario no ha sido medido, se estima que este proceso redundará en una nueva cultura política, no basada en relaciones regidas por el clientelismo político o patrimonialistas, o en la necesidad de mediadores políticos para lograr el acceso de la población a los bienes públicos.

▷ **Desafíos futuros**

Esta es una experiencia que debe aprender de sí misma, en varios sentidos. En primer lugar, por la ineludible dimensión educativa de la participación ciudadana: participar es aprender. En segundo, porque la posibilidad de reflexionar críticamente sobre el proceso participativo evitará su cristalización. Por último, porque la posibilidad de profundizar procesos de educación popular ligados a estas experiencias funcionará como un mecanismo de discriminación positiva, de manera que la participación efectiva y la incidencia en las políticas públicas no queden reservadas sólo a un sector de la población con mejores recursos materiales y simbólicos.

El Presupuesto Participativo es, además, un formidable emergente para profundizar el debate sobre democracia representativa y democracia participativa.

¿Son complementarias o excluyentes? ¿Es necesaria una combinación de ambas para avanzar hacia la gobernabilidad democrática? ¿No se condiciona a menudo el debate sobre la validez de la participación a las limitaciones que nos impone el modelo de democracia representativa, asumido como único parámetro?

Cualquier estrategia propuesta puede vaciarse de contenido real si no está clara su orientación política. El desafío más importante será avanzar hacia un nuevo modelo de democracia que genere las condiciones necesarias para una nueva relación entre Estado y sociedad civil que tenga en cuenta la inclusión social, apuntando a revertir los altos niveles de desigualdad; la capacidad de producir resultados socialmente deseados,

reconciliando la acción estatal con las necesidades sociales; la redistribución del poder y la reasignación equitativa de los recursos. Para ello hace falta imaginación, creatividad y horizontes ambiciosos, combinados con una alta dosis de responsabilidad y sentido común.

Metodología del Presupuesto Participativo en Rosario

Actividad	Fecha	Materiales de trabajo	Participación de las áreas municipales
Asambleas primera ronda (entre 30 y 40 asambleas barriales).	Marzo-abril.	Informe de cumplimiento de obra de los años anteriores. Ideas de proyectos para cada distrito.	Se invita a participar a los miembros del gabinete. Se considera fundamental la participación de coordinadores de cada secretaría en los distritos, en carácter de asistentes y observadores (la discusión en talleres es de los vecinos/as).
Trabajos de Consejos Participativos de Distrito y Comisiones de Seguimiento de Obras.	Todo el año.	A demanda de los Consejos.	Presencia de secretarios, subsecretarios y directores si se requiere.
Capacitación de Consejeros y Consejeras.	Abril-mayo.	Información sobre diferentes áreas municipales.	Coordinadores de cada secretaría en los distritos.
Entrega de proyectos para evaluación de las secretarías.	Junio-julio.	Primera versión: listado de proyectos. Segunda versión: fichas de proyectos.	Las áreas técnicas receptionan propuestas y estudian la factibilidad técnica y económica.
Factibilidad.	Julio-agosto.		Las áreas municipales correspondientes explican la factibilidad/no factibilidad y trabajan con los vecinos en la redefinición de proyectos.
Confección de listas de votación de la segunda ronda.	Agosto.	Informes de factibilidad.	Se elaboran en el distrito.
Segunda ronda de asambleas distritales.	Agosto-septiembre.	Listado de proyectos con su breve descripción y monto estimado.	Se invita a participar a los miembros del gabinete. Se considera fundamental la participación de coordinadores de cada secretaría en los distritos, en carácter de asistentes y observadores.
Elaboración del capítulo de Presupuesto Participativo y elevación al Consejo Municipal para su aprobación.	Hasta el 30 de septiembre, según la Ley Orgánica de Municipalidades.	Listado de proyectos votados, en orden de prioridad, con su breve descripción y monto estimado.	Técnicos del Presupuesto Participativo y área de Hacienda del Municipio. Apoyatura de las demás áreas municipales.

LA SALUD EN EL MUNICIPIO DE ROSARIO

Aportes a la construcción de una gobernabilidad democrática

Mario Rovere

El siguiente texto fue realizado por el autor con la colaboración de la licenciada María del Carmen Tamargo y el aporte de funcionarios de los equipos técnicos de la Secretaría de Salud, coordinados por Nora Redondo.

Guía de lectura

I Sumario

II Introducción

III Algunas precisiones

IV Los antecedentes

- ▷ **La Asociación Médica de Rosario, un actor y un escenario significativos**

V El marco referencial

VI La experiencia Rosario: un relato institucional

- ▷ **a. 1989-1995: una etapa fundacional o “hay todo por hacer”**
 - ▷ **La recuperación de los hospitales**
 - ▷ **El fortalecimiento de la atención primaria**
 - ▷ **La vocación por el debate y la participación**
- ▷ **b. 1995-1999: una etapa de institucionalizar o ¿cómo armar el rompecabezas?**
 - ▷ **Creación del Instituto de la Salud Juan Lazarte**
 - ▷ **Fortalecer las redes, más allá de la referencia y la contrarreferencia**
 - ▷ **Calidad centrada en el ciudadano**
- ▷ **c. 2000-2004: inventando el futuro y capeando una crisis que pone a prueba**
 - ▷ **En 1999 se inaugura el Centro de Especialidades Médicas Ambulatorias (Cemar)**
 - ▷ **Una “sala de situación”**
 - ▷ **La descentralización de la ciudad**

VII Conceptos clave en los postulados de política de salud

- ▷ **Pensar y hacer desde los derechos**
- ▷ **La transición desde lo normativo a lo estratégico**

VIII Conceptos clave en la gestión de la política de salud

IX Resultados y desafíos

I Sumario

Se presenta a consideración del lector una experiencia de desarrollo en salud impulsada por la gestión municipal de Rosario que exhibe quince años de un rumbo sostenido y estabilidad política. Se trata de una apuesta fuerte por la salud, considerada como un bien público.

La experiencia, entre sus rasgos principales, es una política orientada por el concepto del derecho a la salud, plasmada a través de diferentes medidas, muchas de ellas interesantes en sí mismas. Sin embargo, su principal valor está en su integralidad, complementariedad y alineamiento con el derecho a la salud.

Podría destacarse, en un primer repaso, la preservación, recuperación y ampliación de la infraestructura edilicia de los hospitales propios –algunos de ellos históricos–, la reafirmación de la atención primaria y la expansión muy significativa de los servicios de primer nivel, la generación de redes de servicios con cambios relevantes en la cultura de la organización, un sistema centralizado de emergencias, un sistema de turnos programados, el desarrollo de programas poco frecuentes en una gestión municipal dirigidos a la salud de la mujer, a la prevención y el control del sida, a la prevención y tratamiento de adicciones, a la asistencia integral a las personas con capacidades especiales, etcétera, un sistema de adscripción activa de pacientes, y la promoción y fortalecimiento de la participación de la población.

Se suman a ello la creación del Centro de Especialidades Médicas Ambulatorias (Cemar), de referencia para los servicios de primer nivel; el Instituto Lazarte, centro especializado en la investigación, docencia y cooperación técnica en el campo de la salud pública; un centro propio de producción de fármacos (el Laboratorio de Especialidades Medicinales); la asociación con otras ciudades de América (Mercociudades), Europa (a través de las relaciones con Barcelona o con el proyecto Ubal), y de otros lugares, a través de redes internacionales como las de municipios saludables, hospitales amigos de la madre y el niño o las redes argentina y panamericana de secretarios municipales de salud. Éstas, entre otras, constituyen un conjunto de iniciativas, prácticas y aportes que merecen conocerse y que, brevemente, recorreremos en este trabajo.

Otras dinámicas menos visibles que el modelo de gestión del trabajo en salud –como la gestión de calidad centrada en el ciudadano, unidades centralizadas de abastecimiento de alimentos y lavandería para toda la red– se complementan con iniciativas globales del gobierno municipal y

tienen alto impacto sobre la salud. Podrían citarse entre ellas el Presupuesto Participativo, los Centros Crecer, el Programa Rosario Hábitat, y el proyecto La Ciudad de los Niños.

Estos y otros rasgos han hecho de Rosario una ciudad que ha concentrado la atención de quienes están interesados en la construcción de nuevas formas de gobernabilidad democrática, con inclusión plena de la salud pública en el logro de ese cometido.

II Introducción

La experiencia de gobierno desarrollada por la Municipalidad de Rosario durante los últimos quince años incluye de manera singular su componente de salud pública, no sólo por la relevancia de esta área –que se manifiesta en una apreciable proporción del presupuesto–, sino porque en muchos aspectos la propia gestión de gobierno ha construido parte de su identidad a partir de la importancia otorgada a la salud pública en una década en la que el gobierno nacional se desentendía de ella.

Esto no quiere decir que la acción en salud se encuentre necesariamente en el centro de la escena. Al contrario: una parte relevante de los resultados en salud justamente se han logrado por formar parte integral de una acción mancomunada que ha generado múltiples sinergias entre diferentes áreas de gobierno. En este contexto la inclusión plena de salud en un modelo de desarrollo humano sustentable ilustra adecuadamente hasta qué punto se trata de un nuevo paradigma de desarrollo en el cual no hay a priori un sector dinámico, sino que es la relación entre ellos la que genera las mencionadas sinergias necesarias.

Dar testimonio y reflexionar sobre esta extensa experiencia y la invitación a escribir este capítulo en el marco de la Feria de Gobernabilidad me sorprenden gratamente, pero me plantea un complejo desafío, ya que a pesar de acompañar durante varios años con simpatía los esfuerzos e incluso haber participado en algunos momentos de la gestión de salud del municipio, no resulta nada sencillo ofrecer una mirada justa, ponderada; si no neutral, al menos lo más objetiva posible, sobre un caso que sin lugar a dudas se destaca en el marco de la salud pública de la Argentina y que ha movilizado la voluntad y el entusiasmo de miles de personas, trabajadores de salud de todos los niveles y organizaciones barriales y comunitarias.

He acompañado la gestión de Rosario con particular intensidad entre los años 96 y 99, retomando en 2002, siempre desde el ámbito académico y de cooperación generado por el Instituto de la Salud Juan Lazarte, una institución portadora, protagonista y a la vez testigo de las transformaciones que aquí se produjeron.

Una duda inicial se presentó al pensar cómo seleccionar un enfoque que pudiese ofrecer al lector –interesado en la problemática de la salud pública y/o las nuevas tecnologías de gestión y gobierno– una mirada y un conjunto de información que le permitiese sacar sus propias conclusiones sobre esta experiencia, a la vez que mover la curiosidad para visitar personalmente las instituciones o los programas de su interés, hablar con los protagonistas, intercambiar experiencias y formar su propio juicio sobre las cosas.

En estos casos la balanza suele inclinarse hacia la provisión de información estadística que la gente habitualmente asocia con la mirada objetiva.

Sin embargo, desde otro punto de vista, las modificaciones favorables en la producción de servicios y en los resultados sanitarios no constituyen los principales rasgos para comprender esta experiencia. La variedad de rasgos en la construcción del “caso Rosario” es muy amplia e incluye desde la producción de insumos, provisión de servicios, accesibilidad, articulación entre los servicios y gestión del trabajo, hasta la propia producción simbólica o discursiva; muy relevante ésta por ser no sólo un reflejo de lo que se ha realizado, sino también un producto-proceso en sí mismo, de carácter contracultural en el marco de los discursos sanitarios dominantes de los 90.

La dificultad requirió establecer una precisión del punto de vista de quien esto escribe: un analista interno-externo que, como tal, será seguramente injusto en términos de la mirada exhaustiva que se requiere para describir el esfuerzo de más de 3.800 trabajadores de salud durante casi quince años de gestión; una pérdida que intentaré compensar con una mirada externa, más panorámica, en cierto modo comparativa, que coloque la gestión Rosario en perspectiva, dentro de lo que ocurría en la Argentina, y también fuera de ella, durante los años que nos ocupan.

III Algunas precisiones

La experiencia de salud que se presenta se inscribe dentro de una gestión de la Municipalidad de Rosario llevada adelante por un gobierno de

orientación socialista que se extiende desde 1989 hasta la fecha. Pero, ¿cuál es la pertinencia de este recorte?, ¿hasta qué punto la definición del período no resulta arbitraria o no expresa un simple posicionamiento político?, ¿en qué medida no se trata de un clásico “borrón y cuenta nueva”, desconociendo el valor de lo que se hizo antes?

En este caso particular parece que el corte puede explicarse por la existencia de un real punto de inflexión, en parte construido por el gobierno inmediatamente precedente.

Para ello quizás resulte útil precisar que diversas fuentes coinciden en relatar que el gobierno anterior al que nos ocupa había hecho público su deseo de deshacerse, es decir, de cerrar algunos servicios públicos de salud y de transferir otros de la Municipalidad (en ese momento básicamente hospitales) al ámbito del gobierno de la provincia de Santa Fe.

Este hecho resulta muy relevante por al menos dos consecuencias inmediatas. Por un lado, muestra que hubo un cambio marcado respecto del rumbo que había tomado el anterior gobierno municipal en materia de política de salud: la diferencia entre querer “deshacerse” y querer “hacerse cargo” de la salud. Por otro, muestra que la decisión de brindar servicios de salud –al menos en el marco constitucional y político vigente en la provincia de Santa Fe– constituía y en buena medida aún constituye para un municipio una verdadera opción política; mucho más llamativa en una época y en un contexto en el que casi no existen otros municipios en la provincia de Santa Fe que se hagan cargo de la producción directa de servicios de salud, y los pocos casos existentes se limitan a prestar servicios en centros sanitarios.

Estos hechos ilustran hasta qué punto –a diferencia de las otras provincias grandes del país como Buenos Aires o Córdoba, que presentan una experiencia más extendida de municipios brindando servicios de salud– la decisión de fortalecer y desarrollar un sistema de salud municipal constituyó para la gestión que recién se iniciaba una decisión política alejada de una simple obligación política o constitucional.

Debe además incluirse en el análisis que el intento de desmantelamiento del gobierno precedente ayudó a crear un clima de debate y una fuerte resistencia de los trabajadores de salud, especialmente en el caso del Hospital Carrasco, un efector especializado en el tratamiento de enfermedades transmisibles que se pensaba cerrar para cambiarle su destino sanitario.

Esto galvanizó la conciencia sanitaria de los profesionales y los funcionarios y marcó más fuerte aún el compromiso de quienes posteriormente resultarían sus sucesores, muchos de los cuales participaron activamente de los movimientos de defensa de dicho hospital.

Comenzaba la década del 90 y con ello un clima nacional e internacional muy poco propicio para la salud pública. Las reformas estructurales propuestas con inusual dureza y una abundante oferta de créditos blandos por parte de los organismos internacionales de crédito a determinados países encontraban en la Argentina una fervorosa adhesión por parte del gobierno nacional, decidido a sobreactuar un alineamiento sólido con Estados Unidos y a aplicar todas las políticas de ajuste prescriptas para la época.

La crisis de la hiperinflación –que tuvo en Rosario uno de los escenarios más intensos– otorgaba una legitimidad excepcional a esos primeros años del gobierno nacional, que luego se reafirmaría al cortarse drásticamente una historia inflacionaria de más de 30 años.

En ese contexto, Rosario mostró, desde el inicio de la gestión del Partido Socialista Popular, una orientación diferente: la salud pública se constituía en uno de los ejes centrales de la gestión y así lo que podría suponerse en otros tiempos una decisión razonable adquiriría en ese caso el carácter de un desafío de carácter contracultural para la época que nos ocupa.

IV Los antecedentes

Rosario había padecido durante las décadas del 70 y 80 una reducción significativa de la presencia del sector público en números absolutos y relativos, a expensas de un crecimiento de la capacidad instalada de los sectores privados y de la seguridad social (especialmente los hospitales del PAMI).

La infraestructura de hospitales de la ciudad tiene una tradición de más de cien años, asociada al carácter de ciudad puerto, y combina una relación que se ha mantenido pareja en complejidad, camas y centros de primer nivel entre la infraestructura municipal y la provincial.

Las políticas de salud en la provincia y el municipio sufrieron los diversos avatares que a lo largo de las décadas condujeron a la configuración de un sistema de salud fragmentado, con sobreoferta de factores, exclusión creciente en la cobertura de la seguridad social, y con programas nacionales y provinciales parcelares.

La recuperación de la democracia no trajo para la década del 80 medidas significativas que revirtieran este panorama, y en el caso específico de la gestión municipal esto se vio agravado por una falta de intencionalidad política de resolverlo.

▷ **La Asociación Médica de Rosario, un actor y un escenario significativos**

Ya en plena dictadura, la Asociación Médica de Rosario había sido un caso excepcional de resistencia, habiéndose constituido en su seno un núcleo de estudios sobre la realidad, en buena medida integrado por académicos e investigadores que habían sido marginados de la Universidad por razones claramente ideológicas. Fue en este contexto que el Centro de Estudios Sociales y Sanitarios (CESS) desarrolló en algunos campos una fuerte tarea de investigación y problemáticas que, luego, resultaron temas clave de la agenda pública de Rosario.

Me refiero a temas tales como recursos humanos y mercado de trabajo en salud, epidemiología y atención primaria, entre otros. El mismo CESS sostuvo en épocas muy difíciles una revista que llegó a ser muy influyente en el campo de la salud pública y las ciencias sociales, llegando a constituirse en la publicación argentina sobre temas de salud pública más conocida en el extranjero: los Cuadernos Médico Sociales de Rosario.

Esta publicación llegó en dos épocas diferentes a los ochenta números, cumpliendo un papel trascendente, haciendo accesible al ámbito de Rosario y de la Argentina el conocimiento de la producción intelectual de autores relevantes del mundo entero, representantes de un pensamiento progresista en campos como la salud pública, la epidemiología y las ciencias sociales.

No es un secreto que la Asociación Médica –especialmente desde la recuperación de la democracia– intentó erigirse en un actor relevante e influyente en la constitución de las políticas de salud en Rosario y en Santa Fe, pero fue precisamente durante el gobierno socialista en la Municipalidad de Rosario cuando ello se concretó.

Al respecto, Néstor Arroyo, por entonces secretario general de la Asociación Médica de Rosario, relata: “La Asociación Médica de Rosario, entre otros principios históricos, siempre ha entendido a la salud como un bien social y como un derecho innegociable de la población

todo. No puede ni debe ser campo de disputa de ningún sector ni estar sujeta a intereses fragmentarios o partidistas”.

Desde este enunciado explica luego: “En esta oportunidad (se refiere a la asunción del gobierno de Héctor Cavallero ocurrida luego de la crisis nacional de 1989, que golpeó a Rosario con particular intensidad) podemos decir con satisfacción que fuimos escuchados por las autoridades municipales y esto nos motivó para profundizar la tarea en una acción interdisciplinaria e interprofesional estructurada en cinco grupos: recursos humanos, epidemiología, hospitales (los mismos que en el gobierno anterior se pretendían transferir), atención primaria de la salud y carrera sanitaria municipal... Al mismo tiempo, las autoridades del Ejecutivo requirieron de la Asociación Médica la participación activa en la tarea a desarrollar, mediante el aporte de un importante grupo humano en cargos de diversos niveles y responsabilidades. Fiel a su trayectoria, la Asociación Médica aceptó esta convocatoria, concretando así una participación permanente, reclamada, y que por distintas circunstancias histórico-políticas nunca hasta entonces habíamos logrado”.

El CESS había comenzado durante los años previos una tarea de capacitación avanzada en temas como planificación estratégica y desarrollo de recursos humanos, este último en colaboración con la Organización Panamericana de la Salud. En este programa de capacitación –que constituye un antecedente importantísimo para la posterior creación del Instituto Lazarte– participaron varios de quienes serían luego funcionarios del gobierno municipal.¹

V El marco referencial

Resulta un desafío poder aportar desde estas páginas una mirada original para la lectura de un proceso que, entre muchas de sus peculiaridades o rasgos distintivos, se ha pensado a sí mismo desde sus propios responsables político-técnicos y ha plasmado muchas de sus reflexiones en documentos y publicaciones que reflejan y relatan la experiencia de formulación y gestión de la política de salud en estos últimos quince años.

Por ello, esta reflexión se sustenta en algunos ejes conceptuales que creo además han impregnado la experiencia de gestión de la Municipalidad de Rosario en general y, en particular, la gestión en el ámbito de la salud pública de Rosario: por un lado el enfoque estratégico y por otro

algunas consideraciones que apuntan a caracterizar tanto la gobernabilidad como las prácticas de buen gobierno.

Desde el enfoque estratégico se parte del supuesto de que cualquier acción o intervención en el ámbito de la salud es necesariamente una intervención en el campo de lo social, y esto supone inevitablemente establecer un espacio multidimensional, heterogéneo, fragmentado, en el cual es relevante la presencia de otros que actúan, piensan, deciden. Esa relación con otros se vuelve entonces un eje vital que dinamiza y da sentido y direccionalidad a los procesos.

Podría decirse que desde la mirada de quien es responsable de la acción política en un territorio dado, esa presencia de los otros puede ser considerada o no, pero desde un enfoque estratégico, ese juego de vinculación y de relación entre actores constituye la arena en la cual se confrontan y acuerdan visiones, objetivos y acciones, poniendo en juego la propia identidad y subjetividad de cada actor.

Es decir que no se pueden ignorar las subjetividades si se pretende alcanzar algún grado de objetividad; no se podría ser riguroso en el conocimiento de la realidad si se ignora algo que la realidad hace evidente. Por lo tanto, la consideración de los otros es un punto de partida significativo en ese cálculo que “precede y preside” la acción. Es decir: es una premisa central en la planificación-gestión-evaluación de la política.

El enfoque estratégico imprime un sentido de transformación de las prácticas, de democratización y creatividad en los espacios de formulación y gestión de políticas, ampliando el espacio de incidencia a partir de abrir el juego a la diversidad, representada y expresada a través de los actores sociales. Pensar y actuar desde el enfoque estratégico requiere o provoca un cambio en la cultura de la organización, generando en el transcurso del proceso resistencias y conflictos, pero en los casos en los que logra superar los obstáculos promueve espacios de mayor autonomía y de democratización de los ámbitos de decisiones y de saberes.

En otro plano de análisis es importante considerar que la formulación y ejecución de políticas es un proceso en el cual los fines y los medios –al menos desde el punto de vista teórico– se integran de manera coherente como un todo organizativo, de modo tal que una mirada reflexiva sobre un proceso de construcción y ejecución de política no puede dejar de considerar los propósitos –el sentido de la política–, los procedimientos o métodos o tecnologías de gestión, y las formas de organización de las instituciones responsables de dicha política. A esta integración coheren-

te entre sentidos/propósitos, procedimientos y organización se le podría agregar también los resultados, ya que toda acción planificada se justifica en gran parte a partir de los resultados, es decir a partir de lo que logra transformar en torno a los propósitos de los cuales parte.

La planificación es considerada desde mi perspectiva de análisis como una herramienta, resignificada, para la transformación, y se pueden destacar algunas cuestiones sustantivas a tener en cuenta:

- ▷ Concebir la planificación como un campo interactivo de actores.
- ▷ Concebir el poder como una categoría vincular que circula en ese campo.
- ▷ Detectar y poner resguardos al etnocentrismo “entre hacer planes para otros y planificar con los otros”.
- ▷ Poner el énfasis en el futuro como objeto de construcción y de sentido para la práctica cotidiana de la planificación, más que como instancia de predicción o previsión.
- ▷ Incorporar la dimensión histórica de los procesos sociales para la comprensión y explicación de las situaciones del presente en relación con la intervención.
- ▷ Identificar mecanismos aptos para desarrollar la cooperación y competencias a favor de los destinatarios de las acciones.
- ▷ Fortalecer los grados de libertad y autonomía que la planificación puede generar por sobre los determinantes más estructurales, institucionales y políticos.
- ▷ Rescatar la autocrítica como proceso complejo a partir del cual se definen permanentemente nuevas alternativas.
- ▷ Apostar a la innovación en las formas organizativas establecidas que son las que ponen restricciones a la autoría, la creatividad e iniciativas de los sujetos.

¿Cuánto de ello es posible en el ámbito público? El caso de Rosario es atractivo para calibrar y dimensionar cuánto y cómo es posible, y cuáles son las condiciones necesarias para que algunos de los rasgos de estos procesos puedan ser efectivamente implementados.

La producción de políticas, las relaciones sociales y los procesos de trabajo son aspectos significativos que se interrelacionan y pueden dar cuenta del éxito o fracaso de una experiencia de gestión en el ámbito público.

Estas consideraciones que se proponen desde el enfoque estratégico permiten establecer nexos con las ideas y caracterizaciones que se han venido discutiendo en torno a las nociones de gobernabilidad y buen gobierno.

La noción de gobernabilidad –según documentos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)– entraña el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país. Y comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones mediante las cuales los ciudadanos expresan sus intereses y ejercen sus derechos.

Existe una asociación estrecha entre ambas nociones y el fortalecimiento de los procesos de democratización en América latina, y con los postulados que orientan el paradigma “desarrollo humano sustentable”.

La experiencia de Rosario se inscribe en este proceso de transición y consolidación del proceso democrático en Argentina y se asocia fuertemente a la búsqueda de un modelo de desarrollo social, económico y cultural que se presenta como contracultural en el contexto de predominio de los postulados neoliberales sostenidos por el gobierno nacional y buena parte de los gobiernos provinciales.

Según Naciones Unidas, el desarrollo humano sustentable y el buen gobierno son conceptos indivisibles. El desarrollo humano sustentable implica que las personas, los ciudadanos, están en el centro de la concepción de política, son el eje del desarrollo, y significa además la ampliación de las oportunidades para todas las personas de una sociedad; implica la generación de un ámbito que haga posible que todos puedan disfrutar de vidas largas, saludables y creativas. Implica además construir una ética de la diversidad en un contexto de justicia social y equidad en el acceso a los bienes y servicios.

Es una forma de entender las políticas sociales –entre ellas la de salud– como vínculos entre el crecimiento económico y la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento, en convivencia armónica con el medio ambiente.

El fortalecimiento y la consolidación de sistemas que promuevan el desarrollo humano sustentable entrañan la necesidad de apuntalar la gobernabilidad de las sociedades y desarrollar prácticas de buen gobierno.

El buen gobierno define los procesos y estructuras que orientan las relaciones políticas y socioeconómicas. Esto se refiere a la asignación y

gestión de los recursos para responder a problemas colectivos, y parece haber coincidencia en que entre las características principales asociadas a las prácticas de buen gobierno se cuentan las siguientes:

- ▷ Participación.
- ▷ Orientación hacia el consenso (hace que las decisiones acerca de las prioridades políticas, sociales y económicas sean resultado de acuerdos en la sociedad).
- ▷ Transparencia.
- ▷ Respuesta a las necesidades de los interesados.
- ▷ Equidad, eficacia y eficiencia.
- ▷ Perspectiva estratégica (de largo plazo) en relación con la gobernabilidad y el desarrollo humano.

Estas premisas, que definen y caracterizan el desarrollo humano sustentable, a su vez requieren la implementación de acciones consistentes de modo tal de evitar las contradicciones entre los postulados y las prácticas, entre el diseño de políticas y la expresión programática de las mismas. En suma, requiere estrategias coherentes que velen por el sentido y la direccionalidad del desarrollo. Algunas de las estrategias consistentes con dicho paradigma son:

- ▷ Coordinación de políticas desde un enfoque integral (articulación de sectores sociales, actores y estrategias).
- ▷ Desarrollo de sistemas de información integrales (mejora de los sistemas de identificación y caracterización de la población vulnerable, la oferta de servicios, las condiciones de accesibilidad y el monitoreo de las acciones programáticas).
- ▷ Desarrollo de capital humano (acceso y mejora del ingreso de las familias, de la salud y la educación).
- ▷ Desarrollo de capital social (fortalecimiento de la capacidad de organización y participación social).
- ▷ Desarrollo de marcos regulatorios que garanticen accesibilidad (normas).

Por otra parte, no se puede dejar de señalar que en el marco de la globalización la gobernabilidad no es una cuestión que queda acotada al ámbito específico y particular de un Estado ya sea nacional, provincial o

municipal. Como proceso histórico remite a una creciente vinculación e interdependencia de las sociedades entre sí. Esta se expresa en el campo económico, financiero y cultural, fortalecida por la inmediatez de las comunicaciones.

Según algunos autores, en las últimas dos décadas dos tendencias mundiales cambiaron radicalmente el contexto macroeconómico: la globalización de las economías nacionales y la democratización de las sociedades civiles.

La globalización tiende a desgastar la capacidad de los estados nacionales, particularmente aquellos alejados de los centros globales del poder económico, para manejar las economías nacionales con efectividad dentro de sus propios límites territoriales, porque ya no tienen control de las variables macroeconómicas cruciales que los afectan.

La democratización, por otra parte, estimula nuevas aspiraciones para una efectiva participación en todos los aspectos de la toma de decisiones y el ejercicio del poder del Estado por todos los sectores de la sociedad expandida en comunidades locales y zonas subnacionales. El desacuerdo entre estas dos fuerzas necesita armonizarse sin que los estados enfrenen la posibilidad de una nueva crisis de legitimidad.

Otros sostienen que la globalización aumenta los problemas de gobernabilidad ya que los Estados-nación se encuentran atendiendo las demandas externas de los mercados y acreedores, al mismo tiempo que deben responder también a la ampliación y fragmentación de las demandas internas.

Este proceso global impregna y condiciona todos los espacios, impactando también en la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en un contexto social signado por la heterogeneidad y la fragmentación.

La sociedad argentina ha vivido un proceso creciente de heterogeneización de sus estructuras sociales en relación con un sistema económico, político y cultural excluyente, que alteró la relativa homogeneidad estructural alrededor de las relaciones salariales, acompañado todo esto por una fuerte desvalorización de lo público en el Estado, en aras de una privatización de la vida económica.

El crecimiento del papel del mercado ha implicado procesos de privatización de lo público, en los que se ha observado una individualización de la sociedad que convierte la solidaridad en individualismo, la cooperación en competencia y la homogeneidad en fragmentación. Se ha provocado un

proceso de descomposición del tejido social donde la vida familiar, el accionar comunitario y la solidaridad social se fueron erosionando.

La tarea del Estado, en todos sus niveles, es la de encontrar los equilibrios entre los efectos (positivos y negativos) de la globalización y “proporcionar un ámbito social y económico nacional estable, particularmente para las personas más vulnerables”.

En muchos casos ésta es una deuda pendiente entre muchas otras, pero en el caso de Rosario se pueden leer varias de las premisas que definen y sustentan un marco de desarrollo humano sustentable y buenas prácticas de gobierno; en el recorte específico que nos convoca, es la gestión de salud en los últimos quince años de gestión municipal.

Por último, resulta necesario reseñar algunas cuestiones que atañen específicamente a las ideas fuerza en pugna en el campo de la salud pública durante ese período, permitiendo esto, también, situar el grado de distancia que la propuesta de Rosario significaba en ese contexto.

Los 90, para los analistas de las políticas de salud, constituyeron una de las épocas más complejas y difíciles por la cantidad de rasgos contundentes que en parte son fruto de una estrategia discursiva tendiente, intencionadamente, a someter a una suerte de canibalismo los conceptos y nociones más caros al pensamiento sanitario.

Así, se ha visto incrementar la exclusión social con argumentos que propiciaban la equidad; hemos visto transferir el costo de los servicios a quienes menos tienen con líneas argumentales que hablaban de justicia social; se ha escuchado que la solidaridad no tenía que ser entre pares ni entre generaciones, sino de uno consigo mismo en el tiempo (argumento utilizado para privatizar los aportes jubilatorios).

A pocos años del lanzamiento de “Salud para todos” y de la promoción de la atención primaria como una estrategia prioritaria para su logro, los cambios políticos de la denominada revolución conservadora, corporizada por la fuerte asociación de los gobiernos de Estados Unidos y Gran Bretaña, mostraron señales contundentes de que no estaban dispuestos a tolerar las políticas liberales e igualitarias de los organismos internacionales, utilizando como símbolo y como mensaje para las otras agencias a la Unesco, a la que le quitaron el apoyo político y económico. De este modo, se dispusieron rápidamente a cambiar la correlación de fuerzas en el ámbito de las Naciones Unidas, concediendo al Banco Mundial un rol de cooperación técnica y formación de políticas que hasta entonces no había tenido y que rompía las reglas de juego entre orga-

nismos de cooperación técnica (Pnud, OMS, Fao, Unesco), los fondos (Unicef, Unfpda) y las instituciones monetarias y crediticias de Breton Woods (FMI, Banco Mundial).

En ese contexto el Banco Mundial comenzó a construir una línea propia de influencia en salud que adquirió fuerte visibilidad en 1993, año en que lanza su informe anual totalmente dedicado al tema bajo el nombre “Invertir en salud”.

El gobierno nacional, luego de una etapa de indefinición en la que ensayó con varios ministros ajenos al sector, terminó por hacer suyas las recomendaciones del Banco Mundial, lo que ayuda a entender un poco más cabalmente el nivel de osadía y de contraste de este por entonces pequeño actor –el gobierno local de Rosario– que pretendía tomar el derecho a la salud como bandera.

Un escenario en el que se puede poner de manifiesto cómo se trabajaban estas contradicciones es justamente la posición del gobierno local frente a una de las iniciativas que llegó a ser una nave insignia de la política nacional de salud: el hospital de autogestión.

Inspirado en las modificaciones que los gobiernos conservadores intentaron aplicar al Servicio Nacional de Salud en Gran Bretaña –medidas allá conocidas como *internal markets*–, el hospital de autogestión fue una ingeniosa ingeniería, años después mejor explicada por la propia representante del Banco Mundial en Argentina, Myrna Alexander: “Se trata, cuando no se puede privatizar, de propiciar un comportamiento privado en el sector público”.

El plan del Banco Mundial tenía varias dimensiones que involucraban diversos ministerios; por un lado, un ingenioso sistema de registro que permitiría identificar a los realmente pobres, únicos que merecían ser subsidiados por la atención gratuita; por el otro, se proclamaba una serie de rasgos que debía tener un hospital que se autoprivatizaba y comenzaba a competir por la incorporación de recursos genuinos.

A sabiendas de que en un país federal es difícil obligar a las provincias, se generó un sistema de estímulos para la incorporación voluntaria y se aprovechó para ello una audaz jugada del Ministerio de Economía de la Nación, que obligaba a ingresar todos los aportes a la seguridad social por la Dirección General Impositiva/Administración Federal de Ingresos Públicos; de esa manera se creaba un circuito previo en el cual, si una obra social no justificaba técnicamente el no-pago a un hospital del sistema de autogestión, el Ministerio de Salud de la

Nación procedería a pagarlo, descontándolo de sus ingresos. Una posibilidad que el ministro de la época luego reconoció fue muy poco utilizada.²

Para esa época, la Municipalidad de Rosario estaba interesada en expandir su base de recursos y generó para ello desde sus inicios una instancia: el Centro Único de Facturación (CUF), por lo que al principio se vio interesado en las ventajas ofrecidas por el gobierno nacional, aunque pronto percibió los efectos deletéreos para la accesibilidad y para el funcionamiento en redes que el modelo de hospital de autogestión entrañaba, razón por lo cual el acuerdo no fue ratificado.

Se decidía así pagar el precio por la autonomía para fijar políticas de salud en un contexto desfavorable en que además los recursos no sobraban. Así y todo, una mejor organización del CUF acompañando la tendencia de mediados de los 90 –que se benefició por un clima favorable al pago de los servicios– generó un aumento de la recaudación³ que duró hasta que los sindicatos lograron desbalancear la correlación de fuerzas y hacer caer al ministro de Economía.

Independencia de criterios sin confrontaciones innecesarias, balance ajustado de pros y contras de cada iniciativa de política de los gobiernos nacional y provincial, y un excelente diálogo técnico con las instancias programáticas, basado en un ajustado apego a las normas técnicas adecuadamente sustentadas, comenzaron a configurar un patrón que emergió como estrategia.

Cuando uno reconstruye el conjunto de conocimientos que componen el “corpus académico” de la salud pública tiene la sensación de estar frente a un conjunto de saberes, experiencias, tecnologías, instrumentos, dispositivos que parecían tan considerablemente universales, tan arraigados en la historia de los países, que tal vez ni los propios sanitarios estábamos preparados para enfrentar una época tan desestructurante, que hizo que la defensa de estos valores pasara en poco tiempo de ser pro culturales a ser fuertemente contraculturales.

Por eso, no ha sido infrecuente que mientras las conducciones políticas de los ministerios se ocupaban de crear obstáculos y preparar jugadas en general descriptas como de la vieja política (poner un centro de salud provincial a dos cuadras de uno municipal, inaugurar centros con equipamiento “prestado” o anunciar la construcción de hospitales fantasma), los cuadros técnicos y los jefes de programas de esos mismos ministerios manifestaran su entusiasmo y reconocimiento por la serie-

dad y responsabilidad con que se hacían las cosas y hasta por el aporte extra de recursos que Rosario aportaba.

Es que en muchos casos la iniciativa antisana no conseguía permeabilizar ni las estructuras tecno-burocráticas de los propios ministerios.

Oszlack lo señala de una manera más gráfica, indica que hay una época en la que “el Estado quiere, aunque no puede”, garantizar el derecho a la salud, lo que abre un gran espacio político para las herramientas técnicas que construyan esa posibilidad, ese hacer posible. El problema es cuando uno ingresa a otra época en la que el Estado ni quiere ni puede garantizar –en nuestro caso– la salud. Para la época que nos ocupa podría decirse lo mismo de muchos otros derechos sociales, como el derecho a la educación o a la alimentación.

Las reformas sectoriales en salud de los 90 han generado una enorme cantidad de estudios generalmente orientados a la polémica sobre los aciertos y los errores en la aplicación de las propuestas. No existen sin embargo estudios igualmente extensos sobre las resistencias múltiples, reticulares y hasta heroicas a esas reformas desde el campo popular y desde experiencias de gobierno de diferente escala que pagaron el precio de desalinearse de la arrolladora operación cultural, económica y política de los 90.

En ese sentido, la Reforma Sanitaria Brasileña mostró para la misma época una alternativa de construcción del derecho a la salud y de un Sistema Único de Salud, que naturalmente no tuvo la misma difusión, pero cuyas experiencias y avances estuvieron de alguna manera presentes y formaron parte del caudal de experiencias internacionales aprovechadas por la gestión sanitaria de Rosario.

A pesar de y quizás por lo acontecido en dicha década, hoy se piensan redefiniciones y actualizaciones que señalan la vigencia, a veinticinco años, del documento de Alma Ata, hecho que contrasta con el olvido de otros documentos emblemáticos de la década del 90.

Muchas gestiones municipales, frente a la opción o la alternativa de involucrarse más activamente en el campo de la salud pública, retroceden ante la complejidad del tema, la incertidumbre, o el propio rédito político, comparado con otras acciones de gobierno más visibles.

Sin embargo, la incorporación de la salud pública a las gestiones municipales es un campo muy promisorio y será con mucha probabilidad parte de la agenda de los próximos años. En el contexto de las políticas de los

90, sobre las que ya hemos abundado, pasó inadvertido, o al menos con poca visibilidad, que para 1996 el gasto consolidado de los municipios en la Argentina –aún sin incluir entre los municipios a la Ciudad de Buenos Aires– ya había superado al gasto nacional en salud. Un dato importante desde el punto de vista económico, sin correlato en el campo político, ya que los municipios no logran reunirse como para hacer jugar ese peso relativo, e incluso han sido desplazados del lugar que habían logrado en el Consejo Federal de Salud en años recientes.

Nuevamente el contraste con Brasil es muy interesante, ya que ese país definió a mitad de los 90 una política activa de municipalización de la salud que incluye convenios que involucran activamente a los municipios en las políticas, generando múltiples espacios de participación social en salud y traspasando recursos genuinos nacionales y provinciales (estaduales) a los municipios. Una municipalización activa de la salud por parte de la Reforma Sanitaria Brasileña, contrastada con lo que bien podríamos llamar una municipalización pasiva (casi por default) en el caso de la Argentina, o al menos de algunas de sus provincias. Por último, la combinación de una fuerte orientación hacia la salud pública con gobernabilidad democrática y estabilidad es una mezcla muy interesante que merece ser considerada.

La historia sanitaria argentina muestra algunos ejemplos como el caso de la provincia de San Juan o la provincia de Buenos Aires en los 60 o Neuquén en los 70 y 80, en donde se conjugan estos rasgos. Se trata de provincias, pero resulta interesante recorrer su historia para detectar ese punto clave a partir del cual se instala una suerte de círculo virtuoso que hace que las iniciativas en vez de competir entre ellas generen sinergias y se potencien. Hasta los programas verticales nacionales o internacionales –por definición generadores de disfluencias y generalmente monotématicos– consiguen ser adecuadamente reabsorbidos por sistemas de salud coherentes, responsables y razonablemente organizados.

Desde estas consideraciones preliminares, elegimos algunas coordenadas que recuperan los relatos de los mismos protagonistas, recogen sus convicciones y sus reflexiones acerca de la experiencia compartida, y los colocan en un esquema de interpretación que pretendemos muestre algunas conexiones y entramados que les permitan a los protagonistas, y a quienes estén deseosos de intentar desafíos similares, visualizar los ejes sustantivos sobre los cuales pensar el diseño y la gestión de la política de salud.

VI La Experiencia Rosario: un relato institucional

La experiencia en salud de Rosario cuenta con varios trabajos que la describen en sus diferentes dimensiones y es nuestra intención tomar, en tres momentos diferentes de la gestión, algunas medidas, dispositivos o institucionalidad generados que consideramos particularmente relevantes o pertinentes para los objetivos de este trabajo.

Disto de ser un trabajo exhaustivo y es muy probable que deje de lado otros aspectos tan o más importantes desde la perspectiva de los actores o el interés de los lectores; previendo ello se añaden algunos apartados con resúmenes técnicos de las iniciativas que aquí no se mencionen y resulten de mayor interés para el lector.

La idea del surgimiento de las iniciativas por orden de aparición no significa dejar confinadas las mismas a ese período. Por ejemplo, en el caso de la atención primaria es evidente que puede y debe trazarse su historia en los tres períodos ya que se ha constituido en un ámbito de resonancia específico de las diversas contingencias y coyunturas por las que atravesaron la ciudad, la gestión y el país.

▷ a. 1989-1995: una etapa fundacional o “hay todo por hacer”

Los primeros rasgos de la gestión de salud de Rosario señalados por todos los relatos hacen referencia a los ejes que se acuerdan aun antes de asumir formalmente el gobierno y que marcan una direccionalidad que se conserva hasta el presente.

En la apertura del II Congreso “La salud en el Municipio de Rosario”, en 1991, Hermes Binner señalaba: “Rosario no está desprotegido de recursos naturales, científicos y tecnológicos. Pero requiere de un sistema de salud solidario, participativo, que permita arribar a la equidad. Necesitamos ordenar los servicios de salud partiendo de temas clave, como la descentralización, participación, red de servicios, atención primaria, epidemiología, carrera sanitaria, hospitales”.

Testimonios de los doctores Hermes Binner, Mónica Fein o C. Bloch, en distintas entrevistas, resultan ilustrativos de la transición del 89: “No había día en que los hospitales municipales no salieran en el diario por problemas o quejas de los usuarios”; “si uno se internaba

había que llevarse todo, le daban una lista de medicamentos y otra con los insumos y el material sanitario que tenía que traer”; “más que centros de salud existían viejos dispensarios que se denominaban estaciones sanitarias”; “un cartel con una disculpa por la ausencia de profesionales era el espectáculo más frecuente que uno podía encontrar en los dispensarios”; “la centralización era tan importante que durante los encuentros para la transición se encontraron con que los medicamentos estaban guardados en el despacho del secretario de Salud”; “cuidalos, le dijeron al secretario entrante, porque es todo lo que hay”.

▷ **La recuperación de los hospitales**

Aunque parezca un conjunto de acciones poco visible, la rehabilitación de los hospitales en términos de planta física, equipamiento, insumos, regularización de guardias, descentralización administrativa, actualización tecnológica, erradicación de pequeños o grandes focos de corrupción, regularización de planteles y educación permanente representó un trabajo inicial y de mantenimiento imprescindible para ganar credibilidad en la sociedad y en los propios equipos de salud.

Una concepción que guió a la gestión, dentro de un marco de austeridad, era que si existía una tecnología eficaz para resolver un problema de salud, la Municipalidad debía tenerla, porque para muchos vecinos los servicios públicos representan la única oportunidad de resolver sus problemas. De tal manera que la Municipalidad se volcó a conseguirla con el mismo ahínco con el que trabajó la expansión y el fortalecimiento de la atención primaria hacia la rehabilitación de sus seis hospitales. Las direcciones de hospitales fueron confiadas a personas con ascendente profesional dentro de los mismos, convocados por una gestión que se precia de no haber puesto ningún cuadro político en esa tarea.

La idea era profesionalizar la gestión de los servicios de salud, una concepción que luego sin dudas influiría a la hora de concretar la fundación del Instituto de la Salud Juan Lazarte, que entre otras tareas se concentró en la formación de recursos humanos en el campo de salud pública, gestión de servicios de salud y epidemiología.

El trabajo en el desarrollo de gestión hospitalaria contó con el precoz apoyo del doctor Pablo Bonazzola –un experto en administración hospitalaria que ya había sido director del Hospital Ramos Mejía en Buenos

Aires—, quien trabajó en varias dimensiones relevantes, incluyendo los proyectos más ambiciosos, como el nuevo Hospital de Emergencias Clemente Álvarez y el Cemar.

Otro apoyo sistemático fue el brindado por el doctor Adolfo Chorny en el área de costos hospitalarios, una herramienta a través de la cual se establecieron significativas modificaciones en la organización y eficiencia de los servicios de salud.

▷ **El fortalecimiento de la atención primaria**

Con respecto a la atención primaria, se hace mención como antecedente a una investigación evaluatoria del CESS. Esa investigación se hizo en dos hospitales y sus correspondientes centros de salud, en ella participaron dos personas que fueron muy influyentes en definir el sentido de este desarrollo: María del Carmen Troncoso y Ena Richinger, quien será la primera directora de Atención Primaria y continúa hasta el momento como asesora de la Dirección. Troncoso tenía una sólida formación en salud pública: graduada de la prestigiosa Escuela de Salud Pública de Chile, había sido consultora de la Organización Panamericana de la Salud en Centroamérica y ya era un referente en el área de epidemiología. Richinger se encontraba trabajando en uno de los servicios incluidos en la investigación. En parte a raíz de esto, después fue propuesta para hacerse cargo de la Dirección de Atención Primaria.

La situación inicial no era muy auspiciosa; en la práctica había un escaso desarrollo de la información epidemiológica, graves deficiencias de la infraestructura física, tecnologías de diagnóstico y administrativas inexistentes u obsoletas, personal desmotivado y/o castigado, bajos salarios, unidades asistenciales aisladas; más que Centros de Salud el nombre de “estaciones sanitarias” o “dispensarios” expresaba la concepción desde la cual se trabajaba hasta ese momento; la localización de los centros era hecha en base a criterios guiados por el clientelismo político y existía un predominio absoluto del enfoque de atención de la demanda espontánea.

Los trabajos de esta época eran también particularmente críticos respecto del modelo que había adoptado la provincia y que con la experiencia de Rosario había introducido por primera vez en una gran ciudad del país el modelo de agentes sanitarios. Este modelo, al que en Santa Fe se asocia con razón con la dictadura del 76, había nacido en realidad de la

experiencia de salud rural promovida por Alvarado en Jujuy a mitad de los 60, a partir de su amplia experiencia internacional, especialmente en programas de paludismo –de allí su énfasis en trabajar casa por casa–. En 1978, tomando las resonancias de Alma Ata, estos programas que ya habían excedido con mucho los ámbitos rurales cambiaron de nombre y comenzaron a denominarse de atención primaria.

Para 1989, un dilema bastante razonable era el siguiente: crear una Dirección o crear un área de responsabilidad territorial de cada hospital y desarrollar la atención primaria de la salud (que de aquí en más denominaremos con la sigla APS) en su dependencia.

Rosario optó por el primer camino y parece haber acertado si se lo compara con la ciudad de Buenos Aires, que dos años antes había decidido crear Áreas Programáticas, lo que en la práctica retrasó en más de diez años su desarrollo de la atención primaria.

Mientras Buenos Aires, que tenía en 1985 una meta de cincuenta centros de salud y apenas logró incrementar entre 1987 y 2004 de ocho a treinta y cuatro el número de los mismos, Rosario, con un tercio de la población porteña, ya se acercaba a los cincuenta centros en la mitad de ese tiempo.

El 15 de Mayo de 1990 se creó la Dirección de Atención Primaria (Decreto municipal N° 0769) en dependencia de la Dirección General de Atención Médica, que en 1993 completó su estructura, conformada por una Subdirección, la Dirección de APS y los departamentos de Formación y Capacitación Profesional, de Epidemiología, de Salud Mental; coordinaciones zonales, una unidad administrativo contable, y los jefes de centros de salud.

A partir del noventa⁴, la Dirección de APS funcionó como una instancia de coordinación de los distintos niveles con jerarquía equivalente al resto de las direcciones centrales de la Secretaría de Salud, y a partir de 1993 obtuvo asignación presupuestaria específica. Se conformaron equipos interdisciplinarios y se los capacitó en APS.

En 1993 la Dirección de APS presentó una propuesta organizativa: consejo asesor (epidemiología, formación y capacitación, asesores en programación, representantes de la comunidad), subdirección administrativa, subdirección de atención de la salud, subdirección de atención comunitaria, servicio de estadística y centros de salud.

La búsqueda permanente de nuevos marcos referenciales por parte de la gestión se verificó durante el II Congreso “La salud en el Municipio de

Rosario”, de 1991, cuando la discusión se amplió, incorporando al debate el concepto de Sistemas Locales de Salud (Silos) que venía siendo impulsado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) desde fines de los 80.

El tema de atención primaria adquirió tal entidad que en 1995 y en 1998 se realizaron congresos-seminarios independientes que sirvieron además como un ejemplo de la vocación por el intercambio internacional, ya que el primer seminario se realizó en conjunto con las autoridades sanitarias de Cataluña. Las actas de ambos seminarios dieron origen a publicaciones que pueden con toda justeza ser utilizadas como material didáctico, tan carente en el ámbito de la APS.

El trabajo en atención primaria de los primeros años no es independiente de la lógica de recursos humanos que se concreta en la generación de grupos y equipos interdisciplinarios y en la residencia de medicina general.

Entre las concepciones que fueron utilizadas para definir este campo pueden mencionarse, como hitos, los siguientes, según da cuenta el trabajo de Taboada citado anteriormente:

- ▷ APS es considerada como una filosofía para la acción y una estrategia –y no el primer nivel de atención– para la reorganización de los recursos integrados en un sistema regionalizado.
- ▷ El grupo técnico-profesional que formula el enfoque y diseña la propuesta de APS la define así: “Un conjunto de acciones programadas y evaluadas, de baja complejidad tecnológica, con énfasis en la promoción y protección de las salud y en la atención médica básica, identificadas a partir de estudios socio-epidemiológicos y con activa participación de la comunidad en todo su proceso” (Asociación Médica de Rosario, 1989).
- ▷ Débora Ferrandini, directora de Atención Primaria, habla, en el libro “Construcción de salud según sus protagonistas”, de direccionalidad y no de modelo: “Dirección de la práctica, un reordenamiento del proceso de trabajo, de las prácticas, que implica otra constitución, un cambio en la constitución subjetiva de quienes la sostienen... a partir de eso se está construyendo un cambio cultural que sostenga esta dirección en el tiempo”.
- ▷ Esa dirección o direccionalidad tiene tres líneas directrices: equidad (igual utilización de servicios a igual necesidad); clínica contextualizante (privilegiar el ámbito domiciliario ambulatorio y considerar a los sujetos

en su historia y contexto, promoviendo su autonomía), y participación (construcción colectiva del conocimiento epidemiológico).

- ▷ Estas directrices imponen una gestión descentralizada, que plantea el desafío de definir el espacio de autonomía de los equipos locales (hay un reconocimiento de que este proceso llevó mucho tiempo), sin que se convierta en una anarquía corporativa: la función de la coordinación es sostener esas directrices y asegurar que todo lo que se haga transcurra en ese marco.
- ▷ El centro de salud es concebido como eje del sistema y el sistema es concebido como red.
- ▷ Se constituyeron “equipos de referencia” (clínico, o pediatra, o generalista y un enfermero) con población a cargo (se diferencia del concepto de médicos de cabecera, porque ponen el eje en el paciente ambulatorio y en su autonomía como sujeto).⁵ Esto se complementó con un proceso de “adscripción”, que no es una asignación burocrática de un listado a un profesional, sino que se va construyendo desde el vínculo. Esta tarea la asumió el equipo, priorizando inicialmente a los que estaban en mayor riesgo. El resto de los profesionales (psicólogos, trabajador social, odontólogo, tocoginecólogo) operaban desde una organización matricial. Estos equipos cumplieron un rol de “agencia”, en relación a garantizar un vínculo longitudinal con los otros niveles de atención.
- ▷ Se constituyeron equipos de gestión local (abiertos a todos los profesionales de los centros que quieran involucrarse, o sea que no los gestionaba sólo el jefe) y equipos de gestión distrital. Se formaron grupos promotores de asambleas con la comunidad, de espacios de programación local y nivel distrital, y un espacio distrital de red.
- ▷ “Vecinos participando” fue una iniciativa muy discutida en el seno de la Dirección de APS, porque fue un intento de direccionalizar y homogeneizar la participación, pero sirvió para aprender y facilitar las nuevas propuestas de participación social en salud; instancias independientes, pero estrechamente ligadas a la experiencia de presupuesto participativo.

Las prácticas innovadoras que se identificaron fueron: las visitas domiciliarias, la internación domiciliaria, el hospital de día, la cirugía ambulatoria, la gestión de turnos desde el centro de salud. Esto redefinió el vínculo con las familias y hacia el interior del sistema.

Entre los principales rasgos que caracterizan el desarrollo de esta área pueden mencionarse:

Que define su población-objetivo con un criterio ampliado (toda la población de la ciudad) y establece criterios que priorizan la identificación de grupos más vulnerables a través de los estudios socio-epidemiológicos.

Esfuerzo concentrado en reorganizar el proceso de trabajo haciendo eje en los centros de salud, para lo cual la capacitación es una estrategia fundamental asociada a la instalación de un enfoque epidemiológico como herramienta básica de conocimiento y acción. Esta reorganización se sustenta además en el desarrollo de dispositivos técnico-burocráticos, tales como: historias clínicas, carné infantil perinatal y de planificación familiar, formularios de interconsulta, implementación de la referencia y contrarreferencia, normas de entrega de alimentos, turno programado para las actividades de prevención y control terapéutico, talleres como instancias de formación y coordinación.

Se desarrollaron programas a través de los centros de salud, promoviendo la participación comunitaria: control del embarazo, inmunizaciones, detección del cáncer femenino, planificación familiar, crecimiento y desarrollo del niño sano, desnutrición, hipertensión, tuberculosis.

En 1995 se desarrolló una propuesta de zonificación reforzando la noción de descentralización, intentado descentralizar el establecimiento de prioridades y la asignación de los recursos (presupuesto por centro, control y rendición de gastos mensuales por centro) a través de la programación local participativa.

Recuperación edilicia y construcción de nuevos centros y reequipamiento de los mismos.

Incremento del número de personal asignado a APS, capacitación y definición del perfil.

Como hemos mencionado, bajo estos rasgos fundantes la atención primaria adquirió una dimensión y un protagonismo que la tienen como un actor relevante de los momentos que continúan, en un nivel de desarrollo que plantea nuevos desafíos vinculados a la gobernabilidad interna y a las relaciones con el sistema como un todo.

En referencia a lo primero, Débora Ferrandini, en el texto citado, expresa: "Ahora la tensión en la que transcurre la Dirección es (pensar en) cuánta es la máxima descentralización posible, habida cuenta de que estas directrices (equidad en la atención, clínica contextualizante y participación popular) tienen que mantenerse. Nos llevó varios años definir cuál es el espacio

de autonomía de un equipo local y definir cómo sostener esa autonomía sin que se convierta en una anarquía corporativa, en donde cada centro de salud decide a través de sus trabajadores sin rendir cuenta a nadie qué es lo que hace con su tiempo. Entonces, lo que planteamos es que justamente la función de la dirección como tal es sostener esas directrices y asegurar que todo lo que se haga transcurra en el marco de esas directrices”.

Las relaciones de la atención primaria con el sistema, integralmente, es una necesidad evidente a partir de que el referencial de redes fue clave en el momento siguiente, al ofrecer un dispositivo analítico y operativo que se mostró adecuado para articular heterogeneidades y evitar que las acumulaciones en el ámbito de los servicios hospitalarios y de la atención primaria se desarrollaran en forma independiente e incrementaran sus tensiones recíprocas. En la última etapa esta misma noción de redes contribuyó a plasmar el Cemar, una instancia a partir de la cual se facilitó considerablemente la articulación entre los diversos efectores de la red.

▷ **La vocación por el debate y la participación**

Un aspecto llamativo y relevante, y en cierta forma sorprendente, es el que se refiere a la realización, sistemática y desde comienzos de gestión, de congresos anuales que, bajo la denominación “La salud en el Municipio de Rosario”, funcionaron como espacios de difusión de ideas, de encuentro con expertos y, al mismo tiempo, como ámbitos de reflexión y planificación. Ya durante el segundo congreso, realizado entre el 11 y el 15 de noviembre de 1991, la doctora María del Carmen Troncoso expresaba: “Creo que es una de las pocas veces, sino la primera, que nos reunimos para reflexionar sobre nuestros problemas y ponerlos sobre la mesa para que sean debatidos por el conjunto de la gente que trabaja en salud y a la que le interesa encontrar un camino para el sistema de salud de la ciudad de Rosario”.

El entonces secretario de Salud, Hermes Binner, dejaba muy en claro, en el mismo ámbito, la expectativa de usar el espacio como una instancia de planificación: “Las conclusiones a las que arribó el primer congreso configuraron los puntos de partida de las realizaciones en el transcurso del año. Hoy podemos afirmar que cada uno de los temas tratados en su desarrollo contribuyó a la definición del sistema de salud. El avance que

propone la temática del presente congreso nos hace pensar, con fundado optimismo, que las conclusiones a que se arribará constituirán la herramienta fundamental para avanzar en el sentido propuesto. El tema central del congreso estaba vinculado a la búsqueda de estrategias necesarias para el desarrollo de un sistema local de salud, cuyo eje central estaba orientado a lograr dignidad y equidad en la utilización de los recursos, tanto naturales como profesionales y tecnológicos. Todo esto tiene que ver con la provisión de agua en cantidad y calidad, con la integración de toda la comunidad a los programas de salud existentes, así como el acceso a todos los avances de la medicina moderna”.

Vale la pena señalar que a nivel nacional el debate de salud pública estaba, y está, tan postergado que, en una década en la que se había retrocedido mucho, “el Congreso de Rosario” se constituyó no sólo en el principal, sino en el único debate de salud pública abierto, y por ello generó la presencia de muchos participantes provenientes de otros lugares del país y del extranjero. Esto “nacionalizó” alguno de los congresos y generó, naturalmente, condiciones para que las diversas iniciativas adquirieran una mayor visibilidad.

En referencia a la presencia de voces de otras ciudades o de otros países, vale destacar referentes del campo sanitario como Gastón de Souza Campos, Saúl Franco, Mario Testa, Pablo Bonazzola, o Adolfo Chorny, entre otros.

La sensación es que el clima de debate y discusión que se daba en el ámbito de los congresos parecía influir en forma decisiva en la marcha y difusión de las acciones.

Una saludable tradición es que la mayoría de los congresos, seminarios y eventos relevantes del Municipio fueron grabados, editados y publicados, generando así una serie de más de veinte publicaciones que sirven como material de estudio, como fuente y testimonio de los debates, y, al mismo tiempo, como registro de la evolución de las ideas y prioridades de cada momento. Vale la pena aquí señalar el rol cumplido por Juan Paradiso, un editor involucrado y participante que con su aporte permitió que las “cosas dichas” (parafraseando el afortunado título de uno de los libros de Pierre Bourdieu) trascendieran más allá del ámbito estricto temporal y espacial en que fueron enunciadas.

Resulta ilustrativo por ello enumerar los diversos eventos científicos generados y organizados por la Secretaría de Salud Pública durante la gestión.

▷ Primer Congreso, 12 al 16 de noviembre de 1990.

- ▷ Segundo Congreso Interinstitucional Multidisciplinario “La Salud en el Municipio de Rosario-Sistemas locales de salud”, 11 al 15 de noviembre de 1991.
- ▷ Tercer Congreso “Calidad de Vida”, desarrollado entre el 18 y el 20 de noviembre de 1992.
- ▷ Jornada “Salud mental, práctica interdiscursiva”, abril 1994.
- ▷ Cuarto congreso “El hospital, su rol en la red”, 1° al 3 de junio 1994.
- ▷ Quinto Congreso “Intersectorialidad e interdisciplinariedad”, 9 al 13 de octubre de 1995.
- ▷ Primer seminario “Atención primaria. En asociación con Server Catalai da Salut”, 27 al 31 de marzo 1995.
- ▷ Sexto Congreso “Nuevos escenarios, nuevos modelos de atención: 100 años de hospitales públicos”, 22 al 25 de abril de 1997.
- ▷ Séptimo Congreso “Redes y salud”, 1° al 5 de setiembre de 1998.
- ▷ Segundo seminario “Atención primaria de la salud”, desarrollado en el año 1998.
- ▷ “Adicciones: desafíos y abordajes”, recopilación de actividades científicas, mesas redondas y simposios sobre el tema, encarado por el Centro de Prevención de Adicciones de la Municipalidad de Rosario.
- ▷ Octavo Congreso “Una década apostando a la salud como derecho”.
- ▷ Noveno Congreso “La salud y la calidad de vida en la ciudad”.
- ▷ Cuarto Congreso de Secretarios Municipales de Salud de las Américas, denominado “Equidad local y equidad global para la salud en América”, del 25 al 27 de noviembre de 2002.
- ▷ Primeras jornadas de salud y participación popular “La salud, un mismo lenguaje para el encuentro”, 11, 12 y 13 de abril de 2003.

La lectura de conjunto da cuenta de que, además de un enorme espacio de prácticas, Rosario se convirtió en una verdadera usina de producción simbólica en el campo de la salud pública.

▷ **b. 1995-1999: una etapa de institucionalizar o ¿cómo armar el rompecabezas?**

▷ **Creación del Instituto de la Salud Juan Lazarte**

Resulta por demás interesante reconstruir el origen y el desarrollo posterior del Instituto de la Salud Juan Lazarte, una institución única en su tipo.

Se trata de una idea madurada desde el diálogo entre la gestión de la Secretaría de Salud, la Universidad Nacional de Rosario y la Asociación Médica, básicamente a partir del CESS, y que permite capitalizar de esta última institución la fuerte tradición de casi dos décadas de investigación en el campo social y sanitario, las experiencias de capacitación avanzada de mitad de los 80, y las redes internacionales generadas entre autores, editores y lectores de los Cuadernos Médico Sociales.

Estas conexiones llegaron hasta la Fundación Oswaldo Cruz –una de las instituciones más importantes de América latina en el campo de la salud– que incluye entre sus instituciones señeras a la Escola Nacional de Saude Pública, que por esa época estaba ofreciendo un curso de planificación estratégica de salud orientada a un público internacional, con mucha participación de alumnos argentinos.

Desde las primeras conversaciones entre las autoridades municipales, la Asociación Médica y la Universidad a nivel de Rectorado, se hizo especial hincapié en que la nueva institución no sería una Escuela de Salud Pública, un tipo de institución paradigmática de los 60 y muy desprestigiada, al menos tal como se la percibía en ese momento en la Argentina.⁶

La experiencia internacional mostraba la necesidad de pensar las instituciones de formación de salud pública con otro modelo, básicamente por fuera de las facultades de medicina y con un rol que incluyera un componente fuerte de investigación y una usina de pensamiento para fortalecer el proceso de formulación de políticas.

Este debate es el que se tomó en cuenta para reafirmar el nombre de Instituto y para propiciar que el mismo se constituyera a partir de un acuerdo entre tres instituciones diferentes pero complementarias. El Instituto fue inaugurado en octubre de 1995, pero antes de esa fecha ya brindaba algunos seminarios.

▷ Fortalecer las redes, más allá de la referencia y la contrarreferencia

Entre las dimensiones que sin dudas generaron un cambio cualitativo aparece fuertemente la noción de redes o del sistema como red. Mario Testa, en su conferencia durante el Cuarto Congreso “La salud en el Municipio de Rosario”, de 1994, señaló que el problema planteado por la lógica de redes, como la de muchos otros dispositivos o artefactos

altamente valorados en el ámbito de la salud pública, mostraba una paradoja: resulta muy fácil su enunciación, pero con frecuencia no se aplica o no se sostiene en el tiempo, más allá del tiempo político de quien lo promueve.

“Cuando tenemos que pensar en la red de servicios de salud, en cómo se conforma la organización de la salud, sabemos cómo hay que organizar una red de servicios. Tanto sabemos –dice Testa– que podemos rápidamente explicarle a cualquiera que una red debe organizarse en forma regionalizada, descentralizada administrativamente y operativamente, que tiene que tener un sistema de referencia y contrarreferencia, etcétera. Y así vamos acelerando hasta que contamos todo lo que es una red de servicios, y que esto debe funcionar de tal y cual manera. Yo nunca tuve la suerte de ver una red funcionando así –ironizaba y, a la vez, abría una enorme brecha para pensar y proponer–. Entonces la pregunta que me hago es por qué, con toda la sabiduría con respecto a la organización de redes de servicios, nunca conseguimos armar una red de servicios como dicen muchos libros”.

Hay allí, en esta diferencia, en esta distancia, un punto relevante, ya que con frecuencia las iniciativas no alcanzan el tiempo mínimo como para poder influir en la cultura, especialmente en un país en donde las gestiones en salud duran menos aún que los períodos de gobierno. Esto podría significar que se trata de un problema que sólo se resuelve con estabilidad, pero naturalmente ésta puede ser una condición necesaria pero no suficiente.

La combinación que se pone de manifiesto en el caso de Rosario y que crea condiciones para desarrollar una red combina al menos las siguientes cuestiones:

- ▷ Firmeza en establecer el rumbo general.
- ▷ Consistencia ética.
- ▷ Compromiso con lo público.
- ▷ Estabilidad política.
- ▷ Gestión austera.
- ▷ Convicción para cerrar el espacio a la corrupción.
- ▷ Constitución de sistemas que aprenden.
- ▷ Incorporación y/o readecuación crítica de dispositivos.
- ▷ Relación firme pero pragmática con otras jurisdicciones.
- ▷ Sólidas relaciones internacionales.

El trabajo en redes es uno de esos rasgos o dispositivos que se pueden considerar afines o en sintonía con la propuesta general de la experiencia.

Como hemos visto, para 1995 la sensación que despertaba la noción de redes era que se trataba de una buena idea pero impracticable. En oportunidad de mi primera entrada en contacto con la salud pública de Rosario se planteaba una interesante tensión que parecía estar ganando la idea de una descentralización de la ciudad.

El modelo global aún no estaba listo, pero la Secretaría de Salud se sentía en condiciones de salir a liderar un proceso de reasignación de recursos con criterio geográfico-poblacional como el que efectivamente se concretaría varios años después.

Sin embargo, el análisis de situación para mitad de los 90 era que se había configurado un nuevo escenario y que el crecimiento de la atención primaria en la ciudad había creado una nueva correlación de fuerzas que podía llegar a generar un incremento en la fricción entre diferentes instancias del mismo sistema.

En este contexto se pensó la posibilidad de profundizar la noción de redes e intentar generar dispositivos concretos que transformaran esta noción en acciones y mecanismos.

Por este motivo se plasmó una experiencia que ha quedado adecuadamente documentada en un texto de la Secretaría del cual mencionaremos apenas una pequeña ficha técnica.

Se preparó una propuesta de capacitación en forma de cinco encuentros con una convocatoria a la que respondieron unos ciento veinte funcionarios.

Estos funcionarios representarían de alguna forma a los 3.600 agentes con que contaba la Secretaría en aquel momento, para lo cual se establecieron cupos por efector y tipo de servicio, dejando abierta a los efectores la decisión de quiénes ocuparían esos cupos. Así, un heterogéneo grupo de profesionales y no profesionales que trabajaban en centros, hospitales, programas especiales, o en el nivel central, participaron activamente de ejercicios basados en el reconocimiento recíproco, en la detección de necesidades comunes y en la generación de acuerdos.

Como toda la actividad se grababa, se la transcribía y distribuía entre los participantes con antelación a cada encuentro, a partir de esto se verificó una difusión más amplia de esos materiales y varios casos de repetición de las actividades en el interior de los efectores, alcanzando

de alguna forma a quienes no podían participar en forma directa de la actividad.

Es difícil poder medir el impacto de esta actividad, pero varios años después existen fuertes evidencias de que el referencial de redes constituye uno de los rasgos que otorgan identidad y código de comunicación interno dentro del sistema municipal de salud.

En esta actividad, como en muchas previas y posteriores, puede percibirse hasta qué punto se corporiza la idea de constituir, más que un modelo, un sistema que aprende.

Quizás uno de los rasgos más interesantes de la gestión Rosario es que, lejos de un comportamiento dogmático, está sistemáticamente revisando y buscando innovaciones para hacer diferencia.

En 1996, luego de una crisis política que parecía toda una prueba, el doctor Hermes Binner asumió como intendente, dejando la fuerte impresión de que no sólo era posible en los 90 apostar a la salud pública, sino que con ello se podía obtener el reconocimiento de la ciudadanía, una noción que fue reforzada en las contiendas electorales posteriores.

▷ **Calidad centrada en el ciudadano**

La experiencia de trabajo en cooperación sobre calidad centrada en el ciudadano representa para mí algo poco usual. Reunirse sistemáticamente durante un año con los directores de todos los hospitales, la Dirección de Atención Primaria, la Dirección de Salud Mental, la Dirección de los Institutos Especializados como el ILAR y el programa de Salud Bucal, entre otras instituciones, es algo poco frecuente y menos aún su sostenimiento en el tiempo.

La noción de gestión de calidad centrada en el ciudadano fue una construcción del propio grupo. Una vez que se definieron los ejes de trabajo quedó claro que la centralidad tenía que estar en los beneficiarios de los servicios, pero la mayoría de las denominaciones hacía referencia a quienes efectivamente utilizaban esos servicios. La idea de responsabilidad sanitaria hizo extender esta noción también a quienes en forma permanente o circunstancial no se atendían, pero que de una forma u otra financiaban los servicios y formaban parte del espacio-población de responsabilidad.

Fue seguramente esta construcción la que llevó a priorizar en el trabajo la preocupación por la accesibilidad. El trabajo colectivo puso el foco entonces en aspectos poco visibles de los servicios de salud: colas de espera, precios económicos y extra-económicos, barreras legales geográficas o financieras, procedimientos, discrecionalidad.

Los resultados fueron muy alentadores. Bajo la lógica de que “la mejor manera de no tener un problema sanitario es investigarlo” se visibilizó el problema del rechazo y se generaron mecanismos concretos para estudiarlo y medirlo. Los resultados no fueron alarmantes, pero el solo hecho de estudiarlo puso el foco en las puertas de entrada y en el personal no siempre jerarquizado que administra el proceso de admisión. Una segunda preocupación en ese recorrido de “afuera para adentro”, o siguiendo el camino del paciente, fue el de las colas de espera, en algunos casos justificadas, pero en otros no.

▷ **c. 2000-2004: inventando el futuro y capeando una crisis que pone a prueba**

▷ **En 1999 se inaugura el Centro de Especialidades Médicas Ambulatorias (Cemar)**

La capacidad de producción simbólica y la gestión cultural de la ciudad cumplen un papel en esta obra, que vino a revertir lo que en el imaginario popular se denominaba “el monumento al pozo”. En la práctica era un monobloque abandonado, situado a metros de la Secretaría de Salud y al lado de la Maternidad Martín, y representaba para los vecinos de Rosario un símbolo del fracaso de la acción de gobierno.

La discusión sobre el destino del edificio y el plan sanitario arquitectónico recuperaron un tipo de establecimiento de salud que a grandes rasgos ya era conocido en la historia sanitaria del país. Era básicamente lo que en la categorización de “establecimientos de la Nación” se conocía como “nivel siete”, un policlínico complejo sin camas.

En la década del 60 se habían construido algunos de estos edificios en capitales de provincia y en muchos casos (Salta, Catamarca) terminaron siendo aplicados a otros usos.

¿Por qué en Rosario podía dar otros resultados? Se exploró en busca de experiencias internacionales (Hermes Binner comenta en este sentido la observación de la experiencia en Haifa, Israel). En primer lugar porque era evidente que el fuerte crecimiento cualitativo y cuantitativo de la

atención primaria requería una carga creciente de prestaciones de diagnóstico y tratamiento e interconsultas de segundo y tercer nivel que respaldaran la labor y su constante extensión de cobertura.

Como la generación de un establecimiento para estos fines específicos podía provocar una suerte de desentendimiento de los profesionales de los hospitales, se optó por una medida que terminaría dándole uno de sus rasgos más sorprendentes a la propuesta: destacar médicos seleccionados de los propios hospitales para que cumplieran parte de su horario de prestación en el Cemar.

La experiencia demuestra que el Cemar funciona efectivamente sólo como una institución a la que se accede por referencia. Ha dinamizado y fortalecido la atención primaria, ha bajado considerablemente los rechazos y acortado los tiempos de espera de las derivaciones, ha generado contrarreferencia en proporciones hasta ese entonces nunca alcanzadas, y ha generado un nivel de involucramiento de los profesionales que se extiende hasta el clima de los propios hospitales.

En un sentido más general, los Centros de Salud de la ciudad han expandido su respaldo, las consultas se transforman así en verdaderas interconsultas, visibilizando y resolviendo el rechazo y el doble discurso que los sistemas de salud le plantean a la población. Nos referimos a estos casos frecuentes de redes en donde por un lado se invita a la población a acceder a la red a través de los Centros de Salud, pero luego existen barreras sutiles que hacen que los pacientes derivados de dichos centros no sólo no tengan garantizado el acceso, sino que en ocasiones terminan sancionados en relación a quienes concurren por demanda espontánea a los hospitales.

La red de hospitales ya estaba trabajando en esta línea, pero la apertura del Cemar consolidó la creación de verdaderos canales de acceso de la población derivada a la atención de mayor complejidad.

La referencia y contrarreferencia se vuelven así nociones más multidimensionales. Así es común ver en Rosario a madres que egresan con sus bebés de las maternidades con el turno de seguimiento, ya otorgado, para el Centro de Salud más cercano a su domicilio.

▸ **Una “sala de situación”**

Cuando la Alianza asumió el gobierno nacional en diciembre de 1999, era bastante razonable pensar que la gestión municipal de Rosario sal-

dría de su aislamiento relativo; quedaban atrás los años del menemismo y había razonables expectativas de un cambio de política en donde pudiera capitalizarse la experiencia de gobierno en la ciudad.

No es objeto de este trabajo explorar por qué esas expectativas no se concretaron o no se satisficieron en la medida que se esperaba. Es difícil explicar las razones políticas y económicas por las cuales, a pesar del cambio de estilo, no se modificaron por entonces los ejes fundamentales de la política económica nacional del período anterior y cómo un golpe de mercado, combinado con ineficacia de gobierno, terminaron desencadenando una crisis social y económica sin precedentes en la historia argentina. Crisis que iba a poner a prueba, también, la gestión municipal de Rosario. Eran para Rosario casi las mismas condiciones externas del 89, pero básicamente con otra gobernabilidad.

Durante la crisis del 2001-2002 las relaciones con el gobierno provincial habían mejorado circunstancialmente como consecuencia de una gestión muy orientada al fortalecimiento técnico-político del Ministerio de Salud de Santa Fe y de la Región Sanitaria VIII, lo que sumado al clima particular generado por la misma crisis facilitó la apertura de un espacio conjunto de gobernabilidad que se denominó “sala de situación”.

La “sala de situación” conjunta municipio-provincia, representada básicamente por equipos técnicos de la Región Sanitaria VIII, priorizó rápidamente cuatro áreas: atención primaria, salud materno-infantil, medicamentos y urgencias.

Los funcionarios de máxima responsabilidad de ambas instituciones y de cada una de estas áreas sesionaron en el ámbito del Instituto Lazarte, identificando rápidamente las siguientes preocupaciones y sus correspondientes indicadores:

- ▷ Atención primaria: cobertura de medidas preventivas básicas. Se detectó que como efecto riesgoso de la crisis la atención de la demanda espontánea había postergado la preocupación por las acciones preventivas, dentro de ellas las inmunizaciones, generando un riesgo potencial agregado. Se instrumentaron medidas para reparar rápidamente esta situación.
- ▷ Salud materno infantil: el centro de la atención se colocó en la problemática del bajo peso al nacer, recordando que la bibliografía internacional recomienda prestar atención a este indicador, que puede ser utilizado a efectos de monitoreo para tomar medidas y priorizar la

atención del embarazo y el seguimiento de los lactantes y niños en edad preescolar. La exploración permitió confirmar la sensibilidad del indicador, al verificar importantes diferencias entre las maternidades de diferentes lugares geográficos de la ciudad y del Departamento Rosario. En la comparación de los primeros cuatrimestres de 2002 respecto del mismo período de 2001, todas las maternidades públicas registraron un incremento de este indicador. Este dato hizo más meritoria la gestión en salud, ya que la ciudad, e incluso el sur de la provincia, no incrementaron la mortalidad infantil en 2002, a diferencia de lo ocurrido en el promedio nacional y en otras grandes jurisdicciones como la provincia de Buenos Aires.

- ▷ Medicamentos: la crisis de medicamentos, agravada por la devaluación súbita, generó una crisis de tal magnitud que fue imprescindible generar una base de medicamentos vitales, es decir medicamentos cuya carencia ponía en riesgo inmediato la vida de los pacientes. La complementariedad de medidas entre ambas jurisdicciones permitió verificar la potencialidad de producción directa, tomando en cuenta la tradición de casi diez años del Laboratorio de Especialidades Medicinales (Lem) de la Municipalidad, y también que el Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe contaba con una gran capacidad de producción (que por decisión política sólo se estaba utilizando, hasta ese momento, como estructura de depósito). En la coyuntura se llegó a comprar droga básica por parte de una jurisdicción para la producción de medicamentos por parte de la otra. Un aspecto muy relevante que puso a prueba la capacidad de escucha de las expectativas poblacionales se dio en esta área específica, ya que las prioridades técnicas habían postergado otros asuntos, como la provisión de anticonceptivos. La consulta y la cercanía de los centros de salud con la población permitieron corregir muy rápidamente este error, que no es menor, considerando que en el ámbito nacional, durante la crisis de 2002, aumentó la natalidad, una de las razones que empujó para arriba la mortalidad infantil.
- ▷ Urgencia: se incrementó la complementariedad de los servicios de alta complejidad de ambas jurisdicciones y se monitoreó la demanda por causas externas: lesiones, suicidios o intento de suicidios, accidentes, homicidios, etcétera. A pesar del clima creado por el periodismo, ambas jurisdicciones coincidieron en que no se verificó ningún incremento en la comparación entre el primer cuatrimestre de 2002 y el mismo cuatrimestre del 2001.

A pesar de la transitoriedad de esta experiencia, queda el aprendizaje y la experiencia como para saber lo que podría lograrse en la ciudad de Rosario y en el sur de Santa Fe si se generaran las condiciones políticas para un trabajo armónico y complementario.

▷ **La descentralización de la ciudad**

Si pensamos en ese proceso constante de búsqueda, de apropiación de las mejores prácticas, resulta al menos conceptualmente importante señalar que en ocasiones no hay opción; es decir, hay veces que no se pueden aplicar recetas basadas en lo que otros han hecho, sino que le toca a uno pagar el precio de esa experimentación.

Algo así se abrió con el proceso de construcción de los distritos en la ciudad. La experiencia de descentralización y de trabajo territorial no es nueva para muchos de los sectores de gobierno municipal. Sin embargo, la idea de hacer surgir el distrito como un nuevo territorio submunicipal con identidad, con participación activa de los vecinos, con una propuesta de desarrollo local y con respuestas articuladas de todos los sectores de gobierno representaba todo un desafío.

La obra física que sostiene estas nuevas instancias representaba de por sí una muestra de la importancia que se le asignaba y del compromiso con que se encaraba esta nueva etapa.

Para el área de salud, era una experiencia fuerte de articulación reclamada desde la experiencia de los propios centros de salud, sobre todo de aquellos que estaban más cerca de los problemas de la población y que venían solicitando una acción conjunta de gobierno. Sin embargo, la articulación no es una tarea limitada a las cabezas organizacionales. Se requiere también una articulación de todos los equipos de la gestión municipal que operan en el territorio, conectando culturas organizacionales que con frecuencia se han desarrollado por separado. Salud tiene allí también una larga y dificultosa tarea por delante que sabrá enfrentar como lo ha hecho con tantos desafíos.

VII Conceptos clave en los postulados de política de salud

▷ **Pensar y hacer desde los derechos**

Al partir de la noción de proceso de construcción de una política de salud, y hacer el recorrido que este texto intenta ilustrar, es decir atravesar la experiencia desde los postulados pasando por las formas de gestión política para llegar a los resultados, queda una inquietud intelectual y también práctica para un decidor político que intenta extraer lecciones de otras experiencias.

Al definir este eje referido específicamente a los postulados de política de salud para releer la experiencia de Rosario se intenta capturar, desde la lectura de los documentos que ilustran las acciones en salud, aquellas ideas fuerza que le dieron un sentido y una direccionalidad.

Casi como el concepto que es “el norte” de dicha política aparece una fuerte afirmación de la noción de los derechos de las personas a vivir una vida digna, entre los cuales se inscribe el derecho a la salud. Es decir que trabajar desde y para los derechos sociales se presenta como una idea fuerza que impregna, determina y modela las líneas específicas de intervención en el campo de la salud.

Una de las preguntas que surgieron fue: ¿Qué significa o qué implicancias tiene esto a la hora de decir y hacer en salud desde un espacio de responsabilidad pública como lo es el gobierno local?

Para intentar alguna respuesta es útil colocar esta noción en un contexto histórico. Así podemos ver que en el siglo XIX comenzó a instalarse la idea y la reivindicación de los derechos sociales, frente a la insuficiencia de los derechos individuales de origen laboral que los conflictos de clase experimentados durante ese siglo evidenciaban.

Incluidos entre los derechos humanos fundamentales que reivindican fuertemente el principio de libertad, los derechos económicos y sociales introducen exigencias de igualdad. Es decir que los derechos sociales tratan de garantizar una igualdad esencial, como atributo de la persona y presupuesto de su libertad, que facilite la autonomía y desarrollo integral del ser humano en las esferas en que se desarrolla su vida real.

De esta forma, la reivindicación de los derechos sociales se conecta con el desarrollo de principios democráticos y con el reconocimiento de igualdad de los ciudadanos, que se extiende así de la esfera política a los ámbitos social y económico. De este modo se va produciendo un viraje en la postura abstencionista de los Estados a lo largo del siglo XIX,

comenzando éstos a asumir una nueva función social que apela a su intervención para configurar un orden social equilibrado.

La dinámica social indicaba que ya no eran suficientes las declaraciones en torno a la libertad y la igualdad, sino que estas fórmulas de igualdad y justicia tenían que ser rellenas con el contenido material de unos servicios públicos que garantizasen a las clases bajas un mínimo de seguridad económica y justicia social. Así, la coyuntura permitió que se incorporaran estos derechos y el resultado de ese proceso fue que las exigencias de una mayor seguridad económica y justicia social quedaron concretadas en los derechos fundamentales de contenido social y económico.

El Estado social, en esta evolución, desarrolló preceptos que regularon su intervención tanto en el orden económico como en el orden social.

Estos nuevos derechos y los anteriormente declarados parten de la dignidad humana; son derechos que nacen de este presupuesto, y son imprescindibles para el desarrollo de la persona en condiciones que aseguren un digno proyecto de vida. Por un lado, estos derechos garantizan la libertad individual, y por otro obran como instituciones que persiguen fines sociales y colectivos.

Los derechos sociales son entonces el fruto del tránsito del Estado de derecho liberal al Estado social de derecho. Han ido abarcando a lo largo de la historia un conjunto de ámbitos que hacen al desarrollo de las personas, tales como el derecho a la educación, la salud, la vivienda, el respeto por la diversidad cultural, religiosa y lingüística, la eliminación de todo tipo de discriminación contra la mujer, las personas de edad avanzada y los discapacitados, el derecho a gozar de adecuadas condiciones de trabajo, el respeto por la seguridad, la dignidad, la prohibición del trabajo infantil, el derecho de información y consulta, la protección de datos de carácter personal e inclusive el derecho a una buena administración.

Por ello hoy no aparece tan clara la diferenciación entre los derechos individuales y los derechos sociales, sino que más bien se produce una integración que promueve una mejor tutela del conjunto de los derechos, y de las exigencias y demandas de la sociedad.

En el contexto de la Guerra Fría, estos elementos fueron puestos en contradicción y en el mismo pacto de San José de Costa Rica —una referencia tan frecuente al hablar de derechos— se reconoció que la presión de los países occidentales logró que los derechos individuales y políticos resultaran taxativos y de cumplimiento inmediato, mientras que para los derechos económicos y sociales bastaba que los países mostraran volun-

tad de ir mejorando paulatinamente las condiciones de los grupos más desfavorecidos.

El Protocolo de San Salvador, recientemente ratificado por el gobierno argentino, incrementó el compromiso, al considerar la salud como un bien público y exigir el cumplimiento inmediato de garantías en una serie de prestaciones, desde las más básicas hasta las más complejas.

Es sin embargo una observación de Perogrullo afirmar que a la política no le gustan los derechos, probablemente porque cuantos más derechos tienen los ciudadanos menos opciones tiene la política.

Nuevamente en el marco de estos debates, las líneas directrices de la política de salud de la Municipalidad de Rosario encontraron algún modo de diferenciación y de expresión, conciliando antes que antagonizando entre derechos políticos y derechos sociales.

Esto se concretó en:

- ▷ Acciones programáticas específicas que apuntan a respetar los derechos de género (el Programa de Salud Reproductiva).
- ▷ Mejora de la infraestructura y el equipamiento de los hospitales con el propósito de brindar servicios gratuitos de calidad a la población.
- ▷ Descentralización como herramienta que garantiza mayor acceso y por lo tanto respeta el derecho a la atención de la salud de la población y en especial de los más vulnerables.
- ▷ Producción de medicamentos tendiendo a facilitar el acceso a los mismos y abonando con ello a hacer efectivo también ese derecho a la salud.
- ▷ Reorganización de los procesos de trabajo y de toma de decisiones (diagnósticos locales desde una perspectiva epidemiológica) que impulsaron la puesta en acto del derecho a la participación y al acceso a la información por parte de los trabajadores y de la población.
- ▷ Reorganización del sistema de atención desde la noción, sosteniendo como eje del mismo la atención primaria de la salud en tanto estrategia que permite hacer real el ejercicio del derecho a la salud.
- ▷ Esfuerzos por una correcta administración de los recursos, que redundó en beneficio del derecho a la atención de la salud de las personas, en la medida que ello hizo posible el financiamiento de acciones programáticas específicas.
- ▷ Participación social que alcanzó una de sus máximas expresiones en el presupuesto participativo; con agenda abierta, la población decide sobre casi el 7 por ciento del presupuesto municipal y establece prio-

ridades que se utilizan para reorientar las acciones de todas las áreas de gobierno.

Por último, es interesante reflexionar acerca de qué significa pensar una política desde los derechos. En primer lugar surge una imagen que remite a poner el eje en el afuera de la organización o institución desde la cual se formula y gestiona la política, porque en ese afuera están los ciudadanos. Son sus derechos expresados en sus demandas y necesidades los que se convierten en objeto y meta de la política, en este caso de salud.

Este pensar de afuera hacia adentro lleva necesariamente a apelar a mecanismos abiertos que justamente les den un lugar y un espacio a nuevos actores, a conciliar necesidades, prioridades, intereses, perspectivas y propuestas de acción.

Este pensar de afuera hacia adentro también lleva a hacer práctica la noción de proceso dinámico, en construcción permanente, porque intenta incorporar la complejidad, heterogeneidad y movimiento permanente de la vida social. Implica también una noción de los tiempos, que necesariamente debe conciliar lo inmediato y el largo plazo.

Aparecen entonces algunos conectores de sentido entre los diferentes rasgos que hemos identificado como característicos de la política de salud de Rosario. Es decir, parece haber una vinculación estrecha entre esta perspectiva de derechos y la adopción del enfoque estratégico como uno de los pilares del proceso.

▷ **La transición desde lo normativo a lo estratégico**

Según algunos analistas, el estilo político de quien gobierna define las fronteras de lo permitido y prohibido, y estructura sus propias normas de ética; define así el modo de hacer y aceptar la política. Podría decirse que quien gobierna pone una impronta que impregna el conjunto de las decisiones y acciones.

Partiendo de este supuesto, el estilo político determinaría también la estrategia; o, en otros términos, la estrategia es vacía fuera del contexto del estilo político al cual sirve.

Pareciera que hay una consideración respecto de que la forma de gestionar la política –a partir de ese precepto centrado en los derechos– también le otorga legitimidad al objetivo de política. De allí que se

advierta esa preocupación por la gestión y los procedimientos y mecanismos sobre los que se cimenta, subordinando de algún modo los medios a los objetivos.

En un estilo político orientado por los derechos, “el otro” está siempre presente, por consiguiente se privilegia una estrategia que desarrolla el diálogo, el consenso, la cooperación, el no apego a dogmas, la motivación por el trabajo en común, el desarrollo de conocimiento como práctica ligada a la acción.

En los documentos revisados aparece en forma recurrente el reconocimiento de la necesidad de aprendizaje que la gestión de la política de salud requería. En palabras de los propios responsables del área de salud del Municipio, esta necesidad parece poder expresarse y concretarse a partir de pasar de la planificación normativa a la estratégica.

Esa transición de un paradigma estructurado, casi rígido, de planificación a otro desestructurado, que concibe la planificación como un campo interactivo de actores –que potencia los espacios de debate y construcción conjunta, incorpora lo diverso y básicamente considera la existencia de los otros– permite una serie de decisiones acerca de desencadenar ciertos procesos que pasan a comportarse como ejes o vectores transversales de soporte a la gestión de la política.

Una de las claves de la transición de lo normativo a lo estratégico es la necesidad de restablecer el vínculo e integrar aquello que el modelo de planificación tradicional separa, y que de hecho se mezcla. Es decir que esa transición supone acercar conocimiento y acción, integrar la política con las técnicas de gestión de la política, vincular los distintos saberes y hacerlos complementarios; en suma: tecnificar lo político y politizar lo técnico.

Esta tarea, compleja en parte, está dada por la necesidad de descen- trarse que los decisores políticos y también los técnicos deben asumir, sin resignar o lesionar una función de coordinación que no implica la subor- dinación de los otros, sino la integración de miradas y prácticas; es decir, planificar con los otros. Esto requiere espacios abiertos a la participación, al debate desde una lógica de construcción basada en el consenso y la cooperación, y fundamentalmente de vincular permanentemente las visiones desde lo técnico con las visiones desde lo político, y viceversa.

En el campo de la salud, a su vez, se agrega una complejidad adicional que es la existencia de un diverso conjunto de saberes o conocimientos médicos (las especializaciones), como también las prácticas encarnadas

en esos saberes especializados. Estos campos de saber podríamos sumarlos a ese corpus de los saberes técnicos que necesariamente deben hacerse compatibles o funcionales a los postulados de política para adecuarse y viabilizarlos.

Descentralizar, abrir espacios de participación, iniciar procesos de diálogo, compartir información, desarrollar conocimiento e información epidemiológica, programar en el nivel local-barrial, todo ello en el marco de líneas directrices, permite integrar no sólo las miradas políticas y técnicas, sino los diferentes niveles de administración y gestión de gobierno.

Se vislumbra en la experiencia analizada un recorrido por todos estos ejes. Algunos se cumplieron con más éxito que otros, pero parece evidente que quizás una de las claves que lo diferencia de otros es que al menos hubo una toma de conciencia de la potencialidad de la noción de integralidad de la gestión de gobierno, y por ello se pueden identificar numerosas acciones que tendieron permanentemente a establecer puentes entre lo que habitualmente estaba desvinculado: lo central y lo local, entre el saber especializado y el saber generalizador, entre quien administra y quien ejecuta, entre la asistencia y la promoción, entre lo técnico y lo político.

Procesos de sensibilización, formación y capacitación de los recursos humanos fueron también uno de los pilares en los que se expresaba esta visión. De hecho, el énfasis puesto en la formación fue una de las claves para construir acuerdos hacia adentro y hacia fuera, en el campo de la salud.

De algún modo, lo que se observa en Rosario es un intento de innovación en el esquema organizativo de las instituciones en función de esa noción de reivindicación y protección de los derechos de los ciudadanos, es decir que esos cambios organizativos y de metodologías sólo tienen sentido en la medida que contribuyen a ser más efectivos en la transformación de las condiciones de vida de la población.

VIII Conceptos clave en la gestión de la política de salud

La fuerte impronta del enfoque estratégico en la definición y formulación de los postulados de política aparece visible también a la hora de analizar la gestión de dicha política. Y esto no es menor ya que, por lo

general, estamos más acostumbrados a gobiernos y gestiones que discursivamente adhieren a los conceptos centrales del pensamiento estratégico, pero rara vez esas premisas se expresaron de modo concreto en la gestión de las políticas. Más bien podemos enumerar experiencias que pensaron desde lo estratégico, pero actuaron desde lo normativo.

Rosario se presenta como un caso en el cual no sólo se pensó desde lo estratégico, sino que se gestionó y actuó en consonancia con dicho enfoque.

Un dato no menor, y casi fundante y explicativo del proceso experimentado en estos quince años, es que quien ejerció en la génesis de la experiencia el cargo de secretario de Salud Pública (Hermes Binner) expresaba y expresa en diversas entrevistas y documentos una profunda convicción acerca de que pasar de lo normativo a lo estratégico fue casi la decisión política más importante para darle una clara direccionalidad y sentido a la propuesta de trabajo en el ámbito de la salud pública.

En una de las numerosas publicaciones que sistematizan los recorridos de la experiencia, Hermes Binner define la salud pública de Rosario como “una construcción alejada de fórmulas normativas, basada en dos vigas maestras: la descentralización y la participación”.

Esta convicción, compartida por el equipo de trabajo que lo acompañaba, demarca un posicionamiento, una mirada y una forma de hacer las cosas que va generando un espacio de producción grupal de conocimientos, prácticas, dispositivos operativos, marcos regulatorios. En suma, ideas fuerza y formas de organización del proceso de trabajo consecuente con algunas premisas básicas que la planificación estratégica propone y promueve: la descentración del sujeto que planifica, la constitución de un sujeto colectivo, la consecuente democratización y participación de quienes son actores del proceso de trabajo en todos sus niveles y funciones, la puesta en acto de procesos abiertos con una mirada de largo plazo y de proceso que va construyendo una política y una práctica sin cristalizarla.

Lo peculiar de la experiencia es que se advierte un equilibrio que hace que se prioricen tanto las ideas o postulados centrales como los modos operativos de hacerlos, de ponerlos en acto. Es decir, hay una percepción clara acerca de la necesidad de encontrar y generar los dispositivos y procedimientos que hagan posible tornar operativos esos postulados de política logrando eficacia y eficiencia.

Esta coherencia entre lo político y aquello que es cuestión de procedimientos se presenta como relevante ya que, según lo descrito anteriormente, es uno de los ejes que hacen a la gobernabilidad y al buen gobierno. En otros términos, podría afirmarse que se produjo un buen balance entre lo político y lo técnico, produciendo un “equilibrio operativamente adecuado”, según observa Pablo Bonazzola en “Construcción de salud”.

La planificación de estructuras participativas es una premisa que recurrentemente aparece mencionada en diferentes documentos y entrevistas realizados por los funcionarios que en las distintas etapas asumieron funciones de conducción en la Secretaría de Salud Pública.

En palabras de varios de los que desempeñaron funciones de conducción, se enfatiza el hecho de que la lógica de construcción es lo que más diferencia a Rosario, y obviamente esta afirmación remite a los procesos de reorganización de las prácticas, del proceso de trabajo, lo cual fue gestando a su vez un cambio cultural que se refleja en la constitución y consolidación de los equipos de trabajo y de las modalidades alternativas de gestión.

Esto expresaba de manera operativa otra de las convicciones sostenidas por la conducción de la salud pública municipal, que era la apuesta a la participación como herramienta de transformación y la voluntad de aprendizaje permanente.

La planificación de estructuras participativas se observa en dos planos: por un lado, dentro de la propia Secretaría, en relación con algunos dispositivos y formas organizativas que abren un espacio al involucramiento de los profesionales, técnicos, trabajadores del sector en instancias de reflexión, debate y decisión. Por otro, en la relación entre la Secretaría y la población, cambiando el eje de este vínculo, centrándolo en la población destinataria de las acciones y no en los efectores, abriendo un espacio para la producción de un conocimiento del proceso de salud-enfermedad desde los propios sujetos.

Respetar y promover una lógica de construcción de abajo hacia arriba, a su vez conectaba con la noción de descentralización; ambas cuestiones se vinculan en la idea de la creación de una nueva centralidad que establece directrices y sentidos y abre el juego a la participación en ese marco, garantizando de ese modo la retroalimentación del plan. Pero, a su vez, esta modalidad participativa descentralizada fue acompañada por una clara noción de coordinación.

En ese marco de propuesta y operatividad, es interesante revisar algunos de los dispositivos formales y no formales⁷ que reorganizaron el proceso de trabajo.

Cabe señalar que sólo seleccionamos algunos de los muchos que a lo largo de los quince años jugaron el papel de “instrumentos de soporte” de la gestión; esta selección no responde a un establecimiento de prioridades, sino simplemente a poner al alcance del lector algunos ejemplos que resaltan distintos planos de la gestión, tales como:

Dispositivos formales:

- ▷ Se estableció un nuevo Reglamento General de Hospitales, incorporando el Consejo Institucional de los Establecimientos de Salud, y los comités y comisiones especiales.
- ▷ Se creó la Dirección de Atención Primaria con asignación específica de presupuesto.
- ▷ Se creó el Centro Único de Facturación (CUF).
- ▷ Se creó el Departamento de Formación y Capacitación Profesional.

Dispositivos informales:

- ▷ Coordinación entre los distintos niveles de atención.
- ▷ Responsabilidad del primer nivel de atención respecto de la atención de cada paciente en todos los niveles que se requieran, asumiendo la derivación y obtención de turnos.
- ▷ Énfasis en la calidad de los servicios (calidad centrada en el ciudadano).

Analizando los dispositivos formales, cada uno de ellos parece indicar que quizás una de las peculiaridades de este proceso es haber atravesado todos los planos de la gestión de gobierno de manera de hacer de ella un corpus consistente y, desde esa consistencia o coherencia o trabajo integrado, producir resultados.

¿Qué queremos decir con esto? Si repasamos los dispositivos apuntados más arriba, vemos que algunos remiten al plano de lo “administrativo”, que es aquello que pone reglas, insta procedimientos y circuitos, asigna responsabilidades funcionales, etcétera.

En este plano se inscriben cuestiones tan diversas como el Reglamento de Hospitales –que comenzó a institucionalizar espacios de trabajo en equipo, apuntando a promover procesos laborales más colectivos y participativos– hasta decisiones administrativas que inciden sobre el mane-

jo y asignación de los recursos de financiamiento. Por caso, mejorar el sistema de facturación de los efectores públicos parece presentarse como una herramienta propicia para generar ahorros que pudieran ser redireccionados hacia las “líneas directrices” de política (por ejemplo, atención primaria).

Otro ejemplo en este sentido es haber tomado ciertas decisiones de asignación de presupuesto en contextos de emergencia (años 2001/2002), que permitieron no resentir el funcionamiento del sistema (postergar la construcción del Hospital de Emergencias Clemente Álvarez).

Otros dispositivos, en cambio, se ubican en lo que podríamos denominar un plano técnico, como por ejemplo las nuevas formas de intervención en el campo de la atención de la salud hasta la institucionalización y planificación de la formación y capacitación de los recursos humanos existentes, que son aquellos de quienes se requieren adecuaciones y compromiso con las nuevas modalidades de intervención y con las líneas directrices.

La incorporación de la modalidad de internación domiciliaria, la propuesta de creación de una carrera profesional, no concretada, son ejemplos en esta dirección.

Los dispositivos identificados en estos planos parecen entonces guardar una alta coherencia con los postulados de política –plano político–; esta integración entre los diferentes planos puede leerse desde el punto de vista de la gestión como un eje transversal que hace que los recursos de todo tipo estén alineados y se potencien, y esto haga que algunos resultados entonces sean posibles.

En cuanto a aquellos que denominamos dispositivos informales, parecen haber impactado en otro nivel de la reorganización del proceso de trabajo, fuertemente centrado en la relación con los ciudadanos y entre ellos con los más vulnerables.

Centrar el eje del sistema de atención de la salud en el primer nivel de atención en forma independiente de los hospitales, incorpora un nuevo rol en los Centros de Salud, que se convierten en el centro de un sistema que se va transformando en una red de atención. Promueve mayor accesibilidad para la población, readecua la función de los hospitales, crea nuevas instancias institucionales (como el Cemar) manteniendo una función central de coordinación del sistema en red. Es decir, desde el primer nivel se trabajan y refuncionalizan todos los niveles, apareciendo de nuevo esta noción subyacente de gestión integrada.

No hacer cargo al sujeto demandante de los servicios de salud de garantizarse su circuito y derrotero por el sistema habla de una preocupación no sólo por encontrar formas organizativas más racionales y eficaces, sino también por respetar los derechos de las personas a recibir una adecuada atención.

En la experiencia de Rosario se advierte que se parte de una mirada que indica que esa atención no sólo se juega en la calidad del acto médico, sino en la fluidez de los canales institucionales que le permiten al sujeto-paciente acceder a los recursos de atención que requiera.

Instalar una modalidad de asignación de turnos que no depende del sujeto sino que es gestionada desde el Centro de Salud, o la preocupación por analizar y optimizar los tiempos de espera de los usuarios en los efectores hablan de una preocupación por ofrecer una mejor atención al ciudadano y garantizar de mejor manera que esa atención se haga efectiva.

En otras palabras, parece que desde esta mirada integral de los diversos planos de la gestión Rosario muestra una brecha corta entre lo que se dice y lo que se hace.

Retomando la perspectiva de análisis desde el pensamiento estratégico y desde el buen gobierno, las cuestiones apuntadas nos llevan a pensar en la importancia que en la gestión de una organización –sea ésta gubernamental, no gubernamental, de alcance nacional o local– adquiere la construcción de viabilidad de una propuesta política.

Y también cómo esto se construye tanto en un plano de vinculación política, en el sentido más amplio del término, con actores externos e internos a dicha gestión, como desde la arquitectura normativa formal e informal que da soporte a la gestión, en tanto encuadra, asigna, visibiliza actores y modalidades, en tanto contribuye a consolidar algunos procesos innovadores.

IX Resultados y desafíos

En la búsqueda de resultados a quince años de la Experiencia Rosario resulta válido reflexionar y desestructurar la forma clásica como éstos se piensan: a veces el resultado son los mismos procesos que se desencadenan.

En la participación social, por ejemplo: ¿es más importante el resultado que el proceso? ¿En qué esfera medimos los resultados? Porque una

acción de salud puede tener resultados en otras esferas como educación o producción o cultura, o una acción de otros sectores tener un resultado en salud. Y además la lógica de resultados se complica, porque se incluyen los resultados subjetivos ¿Qué ocurre, si no, con la satisfacción del paciente, con la adhesión o el rechazo del vecino? ¿Es siempre la consecuencia de resultados objetivables? Y sus propias necesidades, ¿no son subjetivas y socialmente construidas?

Y hasta hay que considerar que tal vez los vecinos de Rosario consideren normal e incluso un derecho prestaciones que en otros lugares no existen, y si se retrocede en alguna de esas prestaciones, como ocurrió transitoriamente con la provisión de anticonceptivos en la crisis del 2002, pueden reaccionar muy rápidamente y acaso ¿no sería esa reacción un resultado?

En la búsqueda de respuestas a quienes buscan indicadores duros y sectoriales:

- ▷ Se puede decir que hubo una priorización clara en salud, si se pasa de menos del 8% del presupuesto municipal en 1989 hasta superar en varios ejercicios el 25% del presupuesto para salud.
- ▷ Se puede decir que la mortalidad infantil bajó de 25,9 por mil en 1988 a 13,8 en el 2001 y a un estimado de 11,4 en el 2003, y que Rosario transcurrió la crisis del 2002 sin desmejora de estos indicadores, como en cambio ocurrió a nivel de país y de muchas grandes jurisdicciones.
- ▷ Se puede decir que el sarampión bajó de 371 casos en 1992 –primer año en que se cuenta con cifras confiables de vigilancia epidemiológica– a 2 casos en 1999 y que se ha mantenido sin casos en el 2002 y 2003 (incluyendo que Rosario se protegió de la gran epidemia de sarampión que azotó al país en 1998-99).
- ▷ Se puede decir también que se brindan de manera gratuita métodos anticonceptivos y control periódico a todas las mujeres que se asisten en los centros de salud y hospitales municipales, que hoy 22.000 mujeres reciben asistencia en anticoncepción, que se han implementado consejerías en salud sexual y reproductiva en cinco de los seis hospitales, que todo esto ha permitido además que la captación temprana de la embarazada subiera de un 37% en 1995 a un 60% en el 2003. Que entre el 95 y el 2001 se logró una reducción del embarazo adolescente en las maternidades del municipio, que aún es insuficien-

te si se piensa que más del 40% de estas madres precoces enfrentan sin pareja el cuidado de su hijo.

- ▷ En el Programa Municipal de Sida (Promusida), cuya existencia es de por sí toda una definición, se viene brindando atención complementaria al programa nacional, monitoreando gratuitamente y logrando resultados importantes en la reducción de la transmisión vertical (transmisión madre-hijo antes de nacer). La promoción es también un eje central pasando de una distribución gratuita de 40.000 preservativos en 1998 a 350.000 en 2003.
- ▷ Sin un aumento significativo en el total de camas se han incrementado los egresos de un promedio mensual de 1.500 en 1992 a un promedio mensual de 2.200 en 2004, con alrededor de un 15 por ciento de egresos de pacientes residentes fuera del municipio.
- ▷ En la atención ambulatoria, las consultas de los hospitales pasaron de 366.000 en 1989 a 764.500 en 2004, lo que representa un incremento de un 108 por ciento; con relación a las consultas en centros de salud se pasó de 152.300 en 1989 a 630.254 en 2004, lo que representa un incremento de 314 por ciento; obviamente incrementos muy superiores al crecimiento demográfico de la ciudad. La proporción de consultas en centros de salud también cambió, pasando de un 29,3 por ciento en 1989 a un 45,2 del total en 2004.

El Cemar se ha incorporado paulatinamente a la oferta ambulatoria desde julio de 1999 y ya llegaban a 66.000 las consultas en el 2004. Como entre 1999 y 2004 el número total de consultas del municipio se mantuvo estable, el crecimiento de consultas del Cemar parece haber generado un aumento de las consultas en centros de salud y una merma en las consultas del Heca, de la Maternidad Martín y del Hospital de Niños, lo que hace suponer una primarización de la atención materno infantil y una transferencia de consultas clínicas al Cemar con reducción de la búsqueda de atención de urgencias.

Podríamos imaginar, en cambio, que los resultados más importantes están en el ámbito de la participación y que es allí en donde se avanzó sólidamente, generando instancias, primero micro y luego más colectivas, de participación a través del foro, cambiando la relación entre los centros de salud distribuidos por toda la ciudad con su población de referencia, pero aun allí deberíamos ver qué relación existe entre este crecimiento cualitativo y cuantitativo y el propio presupuesto participa-

tivo, dos procesos en paralelo que no son los mismos pero que tienen obvias interrelaciones.

En las relaciones interinstitucionales no podríamos ignorar que la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Rosario se encuentra abocada a uno de los procesos de reforma más significativos en el panorama de la educación médica del país, y que difícilmente ese proceso podría ser pensado en forma independiente de lo que ha venido ocurriendo en Rosario en los últimos quince años. La interrelación Universidad- Municipio es múltiple: a nivel de formación de grado, en los posgrados y residencias, en la capacitación avanzada, en la investigación, en la cooperación técnica y hasta en la producción de fármacos y hierbas medicinales.

Todas estas serían líneas argumentales por dentro del sector salud, porque además necesitamos pensar qué resultados se producen por la propia construcción de un estilo de gobierno en donde la salud pública forma parte sustancial de su propia identidad.

Podríamos decir que la imagen positiva de salud como parte de la acción de gobierno se distribuye en forma similar tanto en los sectores sociales que lo utilizan como en quienes no lo utilizan por tener otras coberturas, y sin embargo lo tienen como resguardo para situaciones de emergencia, para situaciones de virtual carencia (como pasó con la crisis del 2002) o que simplemente se sienten protegidos pensando en la presencia de una autoridad preocupada por el ambiente, por la calidad alimentaria, por la seguridad.

Más aún, podría pensarse que esta misma imagen se extiende cuando hablamos de municipio saludable, es decir cuando no sólo pensamos en recuperar la salud o atender la enfermedad o en la prevención específica, sino que pensamos en la mejora de la calidad de vida, en esas vacunas universales para la promoción de la salud como la protección del ambiente, los cambios alimentarios, el ejercicio físico, la recreación, la seguridad vial, la fuerza de una agenda de municipios saludables.

Y es la adhesión de Rosario a esta filosofía, en 2001, en cierta manera una ratificación. Es cierto que la idea de utilizar el adjetivo saludable puede hacer parecer que salud se apropia de toda la acción de gobierno, con el mismo derecho se podría hablar de municipio educable o de municipio productivo y reabsorber la acción de salud en ese cometido.

En realidad es estrictamente así. Hemos citado con frecuencia la frase “la realidad tiene problemas, la Universidad tiene departamentos y el

Estado tiene sectores”; no le pidamos a la realidad que se organice según los sectores del Estado ni tal vez podamos imaginar un Estado que pueda estar todo el tiempo reformándose como para adecuarse al continuo cambio de agenda propuesto por la realidad.

Por eso la evolución de las técnicas de gobierno demanda cada vez mayor intersectorialidad y se han adoptado nuevas formas organizacionales.

Así es posible pensar en un Estado descentralizado, dividido en distritos, para acercarse a la escala de los problemas locales, y en un Estadored, en el cual los problemas pueden acceder por cualquier puerta de entrada y rápidamente encuentran su solución, aunque para ello tengan que conjugarse la tarea de dos, tres o más áreas de gobierno. Y tampoco el liderazgo o la coordinación son funciones fijas; es la propia naturaleza del problema la que indica quién debe liderar; unas veces toca conducir y otras toca apoyar, y en eso Rosario también ha avanzado sin caer en esas complejas ingenierías políticas en las que se compartimenta el Estado y se crean feudos para pagar precios políticos o para mantener alianzas que estabilizan por arriba pero hacen totalmente ineficiente la acción de gobierno.

En más de quince años las conducciones políticas de salud de Rosario tuvieron siempre presente esta filosofía y aun conduciendo una estructura que se acerca a un cuarto de los recursos de la ciudad han tenido siempre en claro que el único éxito imaginable es la acción integrada de gobierno y la respuesta integral a los ciudadanos.

Pero en todo caso, y tal vez por mi sesgo de recursos humanos, de educación, si yo tuviera que elegir el resultado que más me impacta, diría que lo encuentro en sentir que cada vez que estoy en Rosario, que cada vez que entro en contacto con cualquier nivel de la organización, tengo la sensación de encontrarme con personas que aprenden, con equipos que aprenden, con organizaciones que aprenden, orientados por una permanente insatisfacción, por un fuerte compromiso con la población, fuentes inagotables de motivación, curiosidad, innovación y creatividad.

Haciendo referencia a la doctora Ena Richinger, primera directora de Atención Primaria y ahora asesora de esa Dirección, Débora Ferrandini menciona: “Creo que es un ejemplo, un indicador de lo motivante que puede ser este proceso, porque ella misma ha ido cambiando y prestándose al cambio cuando ya estaba jubilada o cuando empezó con la Dirección. Así que podría haber dicho que tenía todo claro y que se hacía lo

que ella dijera. Y sin embargo sigue siendo una de las principales promotoras de la búsqueda de otra cosa, nunca está satisfecha. Siempre todo está por hacerse. Revisemos esto. Esto es lo que entusiasma y alienta a los que somos más jóvenes. Bueno, si ella no está satisfecha, nosotros menos”.

No significa que sea un proceso masivo; la misma Ferrandini estima que tal vez un 20 o hasta un 25 por ciento al menos del plantel de Atención Primaria se involucra, pero ese clima es contagioso y puede hacer la diferencia.

Por eso mismo, los desafíos para adelante son un combustible que energiza la gestión; quizás algunos de los más inmediatos puedan ser cómo desarrollar sistemas de información y una epidemiología comunitaria más local, que se incorpore como parte del diálogo de los equipos de salud con la población y contribuya a la programación local, a dar precisión a los acuerdos, a definir metas colectivas, a facilitar el control de la acción de gobierno.

Cómo generar sinergias e incorporarse de una forma más integral y complementaria a esta nueva configuración de gobierno que significan los distritos, contribuyendo significativamente a construir y sostener ese Estado en red.

Cómo reforzar la lógica de crecimiento y desarrollo, garantizando la igualdad de oportunidades, complementando los esfuerzos locales de salud y acción social y apoyando especialmente a quienes más necesitan o presentan desventajas, para colocar definitivamente la mortalidad infantil por debajo de los dos dígitos y crear condiciones de educación universal.

Cómo avanzar hacia nuevos patrones de calidad centrada en el ciudadano, interpretando adecuadamente necesidades objetivas y subjetivas.

Cómo hacer para que las mejoras dinamicen mejoras en otras jurisdicciones, al menos del sur de Santa Fe y, desde la habilitación del puente Rosario-Victoria, en Entre Ríos, para que no caigan en un contexto estático y generen flujos de pacientes desde lugares cada vez más alejados de la ciudad, saturando la capacidad de respuesta a veces inadecuada, justamente por estar tan lejos del domicilio.

Cómo hacer para financiar ese aumento de la demanda sin romper el principio de gratuidad y cómo hacer efectiva la referencia y contrarreferencia con otros municipios y jurisdicciones.

Cómo generar y mantener actualizado un modelo de gestión del trabajo y estilos de gestión que permitan un adecuado equilibrio entre

derechos y responsabilidades, que asegure una carga de trabajo equitativa y equitativamente remunerada, un sistema de estímulos que no destruya los equipos, una expansión de la motivación que alcance con la lógica de organizaciones comprometidas y abiertas al aprendizaje a toda la fuerza laboral de la Secretaría de Salud.

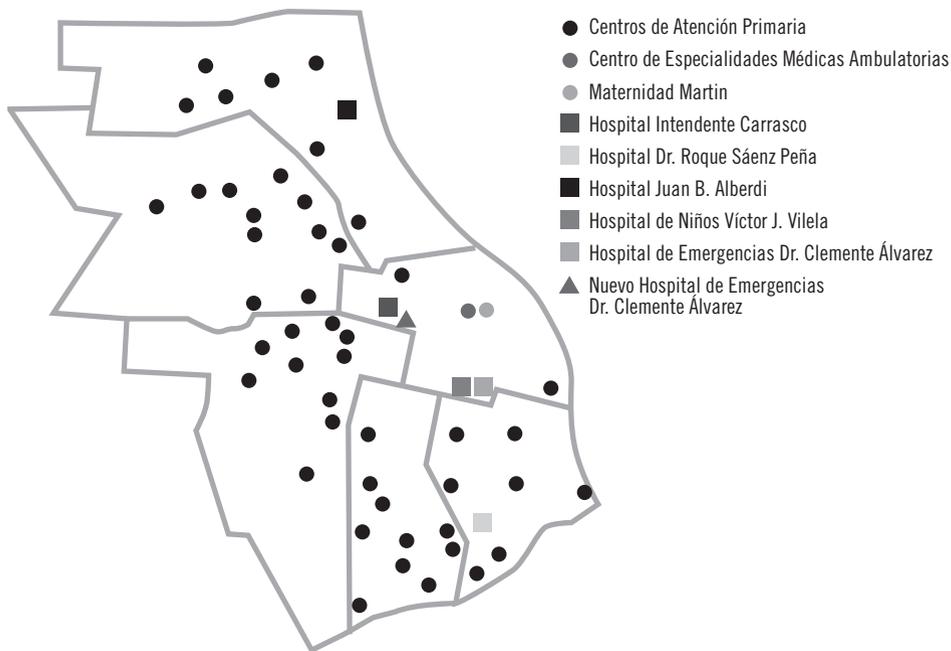
Cómo hacer para articularse más estrechamente y generar consorcios operativos para temas específicos con tantos otros municipios del país, grandes o pequeños, pero igualmente comprometidos con el derecho a la salud.

Cómo hacer para que las provincias y la Nación comprendan la importancia de los municipios en materia de salud, para que abran espacios comunes y se sienten a discutir seriamente incumbencias, marcos constitucionales, reglas claras, distribución equitativa de recursos, etcétera.

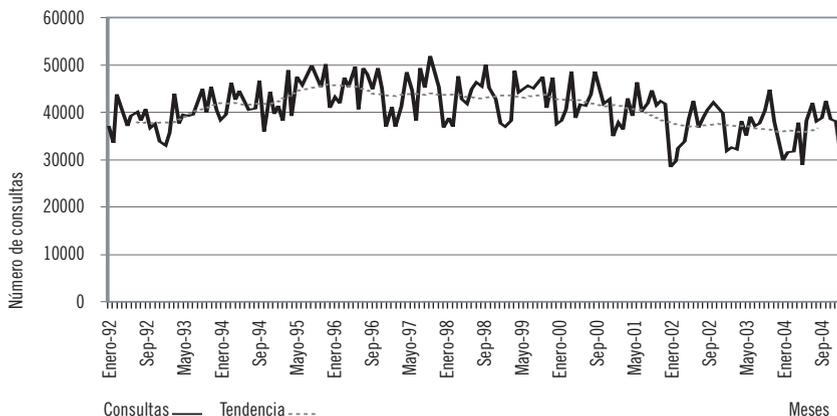
Desafíos interesantes para una organización abierta al aprendizaje, para una organización que apuesta a la participación, para una organización que busca construir ciudadanía para poner el Estado al servicio de la población.

- 1 En noviembre de 1989 este trabajo en colaboración se plasmó en un documento, "Propuesta de reorganización de la atención médica del Municipio de Rosario", que explicita muchas de las discusiones iniciales de la gestión.
- 2 Nos referimos a declaraciones al diario Clarín del doctor Mazza, el ministro de Salud que cubrió íntegramente el segundo período presidencial de Carlos Menem.
- 3 Asenjo, M.: "Inserción del subsistema público municipal en el modelo prestacional de salud". Tesis de maestría del Instituto Lazarte.
- 4 Taboada, E.: "Construcción de salud según sus protagonistas. Principios orientadores. Ejes de Gestión. Entrevistas". Secretaría de Salud Pública, Municipalidad de Rosario. UNR Editora, 2003.
- 5 Ferrandini discute el concepto de médico de cabecera porque alude al paciente acostado/pasivo.
- 6 Por ese entonces y luego de una dificultosa reconstrucción posterior a la dictadura, las dos escuelas de salud pública, de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de Córdoba, respectivamente, se encontraban en una continua crisis de gobernabilidad y sobre todo no tenían redefinido un proyecto para los años que corrían.
- 7 Denominamos formales a aquellos que se convirtieron en "normas técnico-administrativas", y no formales a aquellas modalidades de trabajo que se instalaron sin alcanzar un nivel de formalización normativo.

La red de efectores de Salud en la ciudad de Rosario

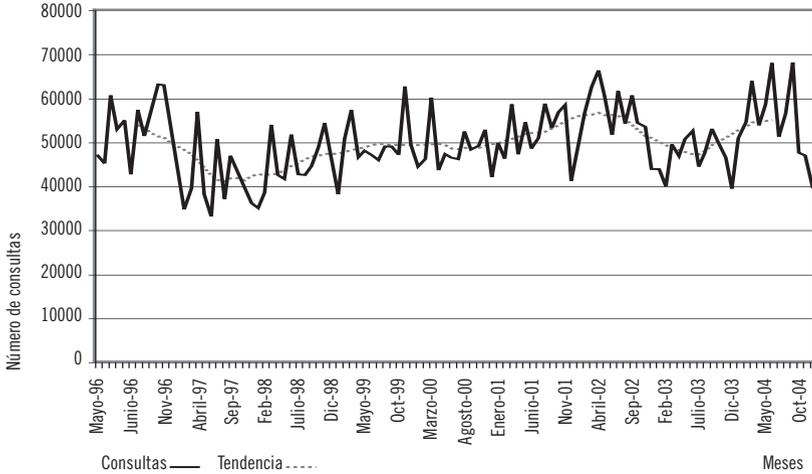


Serie mensual de consultas y su tendencia Hospitales Municipales. Años 1992-1994



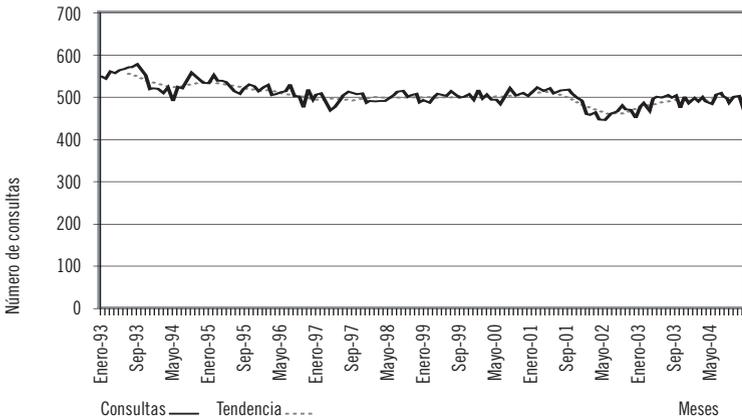
Nota: Valores estimados de algunos meses del 2do. semestre de 2004.

Serie mensual de consultas y su tendencia APS. Años 1992-1994



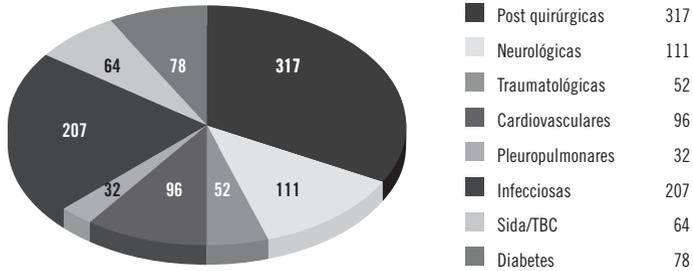
Nota: Valores estimados de algunos meses del 2do. semestre de 2004.

Serie mensual de camas disponibles y su tendencia Hospitales Municipales. Años 1993-1994

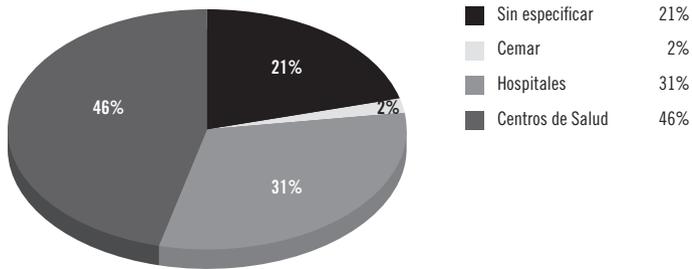


Nota: Valores estimados de algunos meses del 2do. semestre de 2004.

Patologías predominantes en Internación Domiciliaria Enero 1996-Agosto 1999



Procedencia de pacientes derivados al Centro de Especialidades Médicas Ambulatorias (Cemar) Enero 1996-Agosto 1999



UNA CIUDAD CON OJOS DE NIÑO
Políticas de infancia.
El paisaje de la ciudadanía

Chiqui González¹

¹ Ex directora de La Isla de los Inventos. Desde 2006, secretaria de Cultura y Educación de la Municipalidad de Rosario.

¿Qué es una política pública para la infancia? Esta es la primera cuestión que nos interroga. Tal vez antes de avanzar deberíamos rehacer la propia pregunta, pluralizando: ¿Qué son las políticas públicas para las infancias?, y ¿cómo se desarrollan en la gestión local?

Una política pública es un impulso colectivo y transformador con perspectiva estratégica, una energía regulada y sistematizada que hace frente a una necesidad, interpreta un imaginario social, construye sentido en la fragmentación, moviliza la acción en la abulia y teje su red infinita de futuro en el presente del territorio. Tiene algo de solemne cuando relaciona y religa un pulverizado sentido de conjunto, convirtiéndose en misteriosa construcción como “artefacto” de cambio.

Si la política es el “arte de vivir juntos los unos con los otros”, según Hanna Arendt, o por lo menos la capacidad de convocar lo colectivo, estamos parados exactamente en el punto en el que convivir es la estrategia mayor en la era del vacío de sentido, la crisis extenuante de la representación política, el individualismo y la exclusión.

Poner en escena a la sociedad civil es, en realidad, la única manera de practicar el “arte de vivir juntos”. Y, para decirlo como se merece la metáfora teatral, se trata de cuerpos de todas las edades que, en un tiempo y un espacio, con cierta cantidad de energía, intentan construir un relato, una ficción, protagonizar (es decir ser “alguien”, a cambio de “nadie”) su historia... la historia del “nosotros”.

Se advierte de inmediato que están en juego el concepto de pertenencia, identidad y trascendencia. Cuando la gente actúa sus acciones, se suele llamar participación, consenso, se pone en evidencia la multiplicidad y complejidad de la trama social, la belleza de la diferencia.

Cuando los ciudadanos protagonizan, el espacio público se convierte en dispositivo de uso y sentido, puede mostrar su condición de territorio de nuestra movilidad urbana, aprendizajes y vivencias; patrimonio físico, imaginario y simbólico que heredamos y acrecentamos; memoria de nuestro cuerpo (desplazamiento de la historia a las cosas), modos y vínculos movilizados (llamados “técnicamente servicios”); reglas del juego o normativas que favorecen el concierto de voluntades o el desconcierto que acompaña la burocracia y empequeñece la vida social. Es el antiguo “bien común” del siglo XII convertido en plano y damero, que habla y grita, expone sin tapujos la exclusión, dialoga con el río y hasta repara en la existencia de los chicos.

El espacio de todos es el lugar donde “aparecer” ante los otros, con un cuerpo, una dignidad, una historia; donde el relato insiste en igualar oportunidades, no excluir, creando alternativas al modelo neoliberal.

Una manera de decirlo es hablar de derechos (las constituciones modernas jamás desligan los derechos de las obligaciones y sobre todo de las libertades). Por momentos, los gobiernos pueden olvidar que una sociedad de ciudadanos no aspira sólo a un ejercicio pleno de derechos, sino que pide mucho más: una ética de la felicidad “para vivir juntos los unos con los otros”.

Y aquí aparecen los niños como síntesis e “indicadores ambientales”, como pregunta abierta y desafío. Porque todo lo dicho nos llevaría a pensar que las políticas de infancia son la metáfora del plan estratégico de una sociedad y su gobierno, son el relato y las líneas de giro transformador que habilitan la imaginación y la creatividad.

Dicho en forma muy concreta:

- 1 Lo que pensemos para los chicos habla de quiénes somos y lo que esperamos de nosotros como sociedad.
- 2 Las políticas públicas de las infancias ponen de manifiesto en cada programa cuál es la postura de los gobiernos frente a los derechos y libertades, así como su visión del mundo y del porvenir. Los programas destinados a los chicos pueden convertirnos en protectores de derechos que olvidan la libertad de crecer, cuando no en asistentes de necesidades en desmedro de toda autonomía. En el concepto de desarrollo integral está la pretensión de que el niño crezca autónomo, con movilidad urbana y social. Un verdadero conflicto cuando grandes sectores de la sociedad piden más policía, más penas y más seguridad, cuando el mercado pide más consumidores, y las voces claman por los chicos de la calle (algunas con buena voluntad, otras con responsabilidad, bastantes otras con sensacionalismo y no menos con molestia). Este es el verdadero desafío cuando la gestión local busca plasmar en sus políticas públicas de infancia el desarrollo integral de los chicos.
- 3 La Municipalidad de Rosario enfrenta ante el problema expuesto varias paradojas:
 - a La primera es el enfoque en la focalización o extensión de las políticas de derechos vinculadas con la infancia. El planteo sería así: ¿cómo garantizar el derecho a la salud, educación, la pertenencia

cultural, con políticas de sector? En el caso de la infancia es imposible dirigirse a los niños sin dedicarse a la familia, la escuela, el barrio, el club. Es decir, un desarrollo integral del chico sólo se piensa como razonable en el marco de una política también integral para los grupos sociales. Esto aparece como el mayor logro de enfoque transformador del Programa Crecer y del Tríptico de la Infancia: Granja de la Infancia, Jardín de los Niños e Isla de los Inventos.

- b) Los programas integrales suponen, a mi entender, el más difícil emprendimiento de una gestión: superar la fragmentación del propio Estado, creando políticas sistematizadoras y articuladas, concebidas con planificación territorial, no sólo diseñadas por el llamado Gabinete Social (secretarías de Promoción Social, Salud, y Cultura y Educación), sino encontrando el enfoque social en las secretarías concebidas en el pasado como de mayor carga técnica (Servicios Públicos, Planeamiento, Obras Públicas). Todo cambia de lugar en una política integral. El “para chicos” no desaparece, pero hace que “con los chicos para todos” se convierta en cuestión principal. Lo social se logra con múltiples intervenciones y con protagonismo asociativo, redes, cogestión. Promoción cambia su concepción por participación y derechos, Salud por calidad de vida, y Cultura por dispositivo de sentido (imaginario social, comunicación, identidad). La ciudad se piensa para todos, desde los que se incorporan, con ellos. La obra pública se pregunta por su razón de ser. Entonces une barrios, hace tajos en el paisaje urbano y genera grandes espacios de convivencia. La ciudad quiere ser recorrida, embellecida, apropiada por sus habitantes, fantaseada, integrada, pública y secreta.
- c) La tercera paradoja es la confusa situación que viven los niños en relación con su autonomía. En este punto está en juego el propio concepto de la ciudadanía. Nadie les negaría a los chicos su calidad de ciudadanos para ser protegidos en sus derechos, pero su condición de partícipes del gobierno del conjunto se vive en el mundo adulto (padres, educadores, gobierno) con una sonrisa permisiva. O se piensa el dispositivo como educación democrática, como experiencia aislada, votación voluntaria paralela a la decisiva, cuando no como simulacro del mundo adulto. Algo así como ofrecer a los niños un aprendizaje de participación al modo de cuerpos cole-

giados que no están hoy prestigiados, imponiéndoles una “representación” que no sólo está en crisis, sino que no es propicia para la edad. Dicho de otro modo: repetir uno de los aspectos más cuestionados del modelo democrático.

- d Pero ¿cómo desarrollar una política integral “con los chicos para todos” sin el auténtico aporte de la infancia?

La gestión del Municipio de Rosario encuentra la respuesta en el Proyecto “La ciudad de los niños”, de Francesco Tonucci, y promueve la creación de Consejos de Niños, seis hasta la fecha en concordancia con el Programa de Descentralización Municipal (son agrupaciones de niños elegidos por sus pares que aconsejan, fabrican ideas, organizan sucesos sociales y no repiten las tradicionales metodologías de los cuerpos deliberativos adultos).

Los Consejos de Niños no son espacios educativos, aunque formen; no son dispositivos para la expresión de las escuelas, aunque en ellas se produzca la elección por los pares; los niños no son representantes de sus votantes, son referentes y multiplicadores.

Los chicos son sociedad civil, aunque los convoque el Municipio; los chicos inventan, no sólo debaten y opinan; juegan y crean, no sólo proponen iniciativas, tienen cuerpo, vivencia y sensación.

Estas cuestiones son la ciudadanía. Los Consejos no son talleres, son espacios de invención. Los coordinadores de los Consejos no son maestros, cualquier ciudadano que sepa escuchar, acompañar y movilizar la inteligencia de los chicos puede ser movilizador de un encuentro.

Los Consejos de Niños han propuesto y realizado con los adultos muchas campañas, pero ninguna marcó más la gestión municipal rosarina en su política y su poética que la apertura al juego que ellos desataron.

- e Es precisamente este momento de la historia en el que hay que detenerse para dejar expresada otra dificultad que tiene la política al integrar niños. Se trata del “modo de ser y de estar en el mundo” que tiene la infancia, poniendo en crisis varios aspectos de la gestión pública, tanto en sus metodologías como en su forma de acción, dado que el juego, la imaginación, las preguntas, la investigación y exploración de lo real no han sido frecuentemente consideradas como importantes por la política como problemática para su propia construcción.

Sin embargo, nada más imaginativo que el arte de vivir juntos, y si es hora de jugar, es hora también de reconocerle al juego su capacidad transformadora. Es más, su condición de ser en sí mismo el dispositivo transformador. Esto implica no reducir el juego a la interacción dificultosa de los poderes del Estado, o a las estrategias de negociación donde anida la corrupción.

Realizada esta salvedad, retomemos la feliz iniciativa de los chicos del Primer Consejo de Niños de Rosario (1998) de declarar el Día del Juego y la Convivencia e instar a los sectores públicos y privados a “parar” unas horas para recordar que “jugar y convivir” son la democracia en verbo.

Tantos jugaron, participaron, debatieron, tantos lazos se actualizaron ese día de octubre que en definitiva los niños políticos de los Consejos habían encontrado una de las formas de participación más poderosa y eficaz: el juego (los chicos lo saben porque es el modo en que conocen el mundo, y nosotros lo sabemos porque la historia nos lo dice, pero lo olvidamos rápidamente). Aunque una lógica repetitiva no permite visualizar la creación cotidiana, jugar, en el amplio y total sentido de la palabra, es disponer los términos de otro modo, innovar, simbolizar, disfrutar.

La gestión municipal descubre en este acontecimiento una muestra de la utopía posible, una manera extraordinaria de apropiación del espacio público por los ciudadanos, una forma de creación colectiva.

La decisión gubernamental hizo que el Día del Juego se convirtiera en espacios sistematizados y permanentes para todos los ciudadanos, pensados “con los chicos para todos”: el Tríptico de la Infancia, donde tratan de “ponerse en volumen” ciertos conceptos: juego y convivencia, identidad de los rosarinos, relaciones cultura-naturaleza, arte, ciencia y tecnología, construcción y pensamiento, integración generacional múltiple y social y sobre todo la pluralidad de la ética de la felicidad. Viven en esos espacios de convivencia grandes metáforas de lo humano: la vida como viaje, la innovación como faro, la subjetividad como belleza y la colectividad como usina, el cuerpo en juego en su totalidad holística de imágenes, percepciones, sensaciones, afectos y conceptos, el tiempo como misterio y desafío, el espacio como historia, ficción y relato, la estética como ética, los lugares preparados para sentir y pensar, penumbras sin consumo, educación con disfrute, participación sin límites, accesibilidad total y libertad de circulación.

Lejos de los museos interactivos del siglo XX y cerca de la narrativa de la “escena social”, la cantidad y calidad de la presencia rosarina en estos espacios, la mirada del visitante, y la continuidad indeclinable de su propuesta provocativa, los coloca en el nuevo desafío de crear “usinas sociales”, “andamiajes de sentido”, en el gran juego de la inclusión social.

Para concluir

Esta suerte de prólogo acompaña un trabajo detallado –donde se describen y articulan los proyectos citados– de la licenciada María del Carmen Fernández. Por lo mismo no he insistido en caracterizar los programas ni evaluar sus logros y debilidades.

No puedo finalizar sin recordar lo que es obvio: tuve el honor de coordinar la construcción del Tríptico y su propuesta, con un enorme equipo creativo, según indicaciones, decisión y presupuesto de la gestión municipal que lo creó y sostiene. Es una invención colectiva, un sueño tejido en políticas integrales, en el desafío de los derechos humanos y en la conciencia de estar viviendo una etapa de enorme plenitud y de enorme esfuerzo para combatir la exclusión. Las generaciones pasadas están en nuestras lecturas y pensamientos, así como las luchas y luminosos deseos de tantos rosarinos. También están los obstáculos, los que piensan que estética y excelencia son emprendimientos de los países desarrollados. Entonces aparece la sensación cotidiana de insistir que nos merecemos lo mejor, porque eso es el espacio público, el que nos permite no declinar en la excelencia, ser tenaces, devolverle belleza a la dignidad de las personas y pensamiento a la estupidez, decir que no todo está en venta y nadie está condenado al abandono y la soledad.

Y por fin agradecer a los niños la generosidad y apertura con las que nos han dejado entrar en su mundo, la alegría que manifiestan en estos nuevos territorios y el modo cómplice y sensato con el que van incluyendo en ellos a sus familias, amigos y educadores.

UNA CIUDAD CON OJOS DE NIÑO
“Con los niños, para todos”

María del Carmen Fernández

Guía de lectura

I A modo de introducción

II La Ciudad de los Niños

- ▷ **Marco conceptual**
 - ▷ **Ciudades, ciudadanía y participación**
 - ▷ **Los niños y el espacio público**
 - ▷ **La ciudad como proyecto educativo**
- ▷ **Los comienzos: algunos hitos**
- ▷ **Programas y acciones que integran el proyecto La Ciudad de los Niños**
- ▷ **Acciones y logros permanentes**
- ▷ **Algunos comentarios**

III La Granja de la Infancia

- ▷ **Orígenes y creación**
- ▷ **Marco conceptual**
- ▷ **Proyecto arquitectónico y espacios**
- ▷ **Actividades propuestas y metodología**
- ▷ **Tres proyectos**

IV El Jardín de los Niños

- ▷ **Orígenes y creación**
- ▷ **Marco conceptual**
- ▷ **Espacio educativo**
- ▷ **Funcionamiento**

V La Isla de los Inventos

- ▷ **Un andén para la poesía**
- ▷ **Marco conceptual**
- ▷ **Proyecto arquitectónico**
- ▷ **Proyecto educativo**
- ▷ **Recursos humanos y capacitación**
- ▷ **Espacios y propuestas**

VI Programa Crecer

- ▷ **Antecedentes y puesta en marcha**
- ▷ **Localización y organización**
- ▷ **Planificación**
- ▷ **Proyectos para la inclusión social**
- ▷ **Algunos aspectos de la capacitación**

VII Anexos

- ▷ **La Ciudad de los Niños. Los espacios institucionales de participación**
- ▷ **Experiencias significativas en los Centros Crecer**

I A modo de introducción

Pocos temas como los relacionados con los problemas de la infancia dan cuenta de la estructura de una sociedad, de sus momentos de deterioro y bienestar, de sus conflictos, avances y retrocesos. Los diversos aspectos que caracterizan la situación de la infancia son tomados como indicadores privilegiados del estado de la sociedad y de sus instituciones. Es por ello que la infancia es uno de los campos prioritarios donde una gestión de gobierno pone de manifiesto su proyecto medular, la perspectiva ideológica que lo anima y la propuesta que impulsa.

A partir del análisis de la información recabada, se observa que desde la Municipalidad de Rosario se ha impulsado una propuesta centrada en una idea: “Con los niños, para todos”. Para que la misma haya podido implementarse se tornaron necesarias un conjunto de decisiones previas tendientes a garantizar los derechos de los niños y las niñas: a la salud, a un desarrollo integral, a la igualdad de oportunidades. En este sentido, la gestión local ha llevado adelante políticas de salud y políticas sociales con la finalidad de garantizar estos derechos.

“Con los niños, para todos” no sólo es un enfoque, sino una idea que se plasma en un proyecto que reconoce al niño como ciudadano. Le brinda ámbitos de participación y le otorga sentido a sus palabras, por considerar que, al igual que el adulto, el niño tiene “algo que decir”, en este caso seguramente “algo nuevo que decir”, y es por ello que debe ser escuchado.

Una de las tensiones existentes en las propuestas destinadas a la infancia es concebir sus derechos sólo en términos de protección, dejando de lado el respeto por su autonomía, imprescindible para que niñas y niños sean vistos como ciudadanos que pueden ayudar a los adultos a pensar una ciudad más equitativa y solidaria. Escuchar a los niños en ámbitos institucionales de participación exige poner a su disposición lugares públicos, la defensa del espacio público (entendido como territorio, como bien común, como memoria, como patrimonio de las nuevas generaciones) y una política contraria a la especialización de ese espacio, propia de una visión de mercado, que valora únicamente el consumo.

Desde esta perspectiva, el gobierno local elaboró el proyecto de La Ciudad de los Niños que, a través de sus Consejos de Niños, permitió que sus integrantes identificaran los problemas que trae aparejada la convivencia, advirtieran la necesidad de favorecer las zonas más postergadas y encontraran una manera de apropiación y uso de un espacio público no especializado.

Con la misma óptica se elaboraron proyectos como el Programa Crecer, para mejorar la calidad de vida de los niños, a la vez que emprendió con ellos la tarea de mejorar la ciudad. Es sabido que el gran dispositivo de la infancia es el juego. Sostener un enfoque de democracia lúdica y más afectiva implica, como proyecto, la creación de espacios lúdicos de aprendizajes comunes. Esto es: grandes espacios públicos que posean una narrativa que no esté basada en la división disciplinar del siglo XIX.

Es en esta conceptualización del juego que hacen su aparición La Granja de la Infancia, El Jardín de los Niños y La Isla de los Inventos.

En el texto que sigue se intentará dar cuenta, entonces, de los procesos que forjaron La Ciudad de los Niños y los programas relacionados, sus objetivos y los resultados producidos hasta la actualidad.

II La Ciudad de los Niños

▷ Marco conceptual

▷ Ciudades, ciudadanía y participación

Las ciudades en la actualidad atraen la atención de gobernantes, planificadores, teóricos, especialistas, al convertirse en escenarios cargados de sentido. Actores sociales, conflictos, tramas y escenas múltiples ponen de manifiesto tanto sensaciones de malestar como posibilidades de transformación, mostrando la urgencia de establecer prácticas innovadoras que movilicen la construcción de un nuevo concepto de ciudadanía.

El nuevo concepto de ciudadanía alude a sujetos de derecho que aspiran y merecen una realización personal y social, igualdad de oportunidades, respeto y articulación de identidades y diferencias, así como a una noción de libertad basada en la participación, la solidaridad, la inclusión y la creación popular. A partir de este enfoque, resulta posible entender los planes de desarrollo, la lucha contra la pobreza y la exclusión social e imaginar la planificación urbana como paisaje de vida y convivencia y como emprendimiento colectivo.

Para crear mecanismos institucionales de participación, el Ejecutivo Municipal encara desde 1996 el proyecto La Ciudad de los Niños, inspirado en las experiencias del pedagogo italiano Francesco Tonucci. El proyecto se plasma en la ciudad con la creación de Consejos de Niños por distrito descentralizado y grupos de Niños Projectistas para la plani-

ficación urbana. No se trata de “gobernar para los niños”, sino de “gobernar con los niños”, creando espacios institucionales que garanticen el derecho a ser escuchado y a participar activamente en la vida democrática y la transformación de la ciudad.

El proyecto La Ciudad de los Niños se encuentra estrechamente relacionado con el Programa de Descentralización Municipal, por cuanto los Consejos de Niños, que funcionan en cada uno de los seis Centros Municipales de Distrito, se han convertido en un mecanismo institucional de enorme implicancia en la vida ciudadana y de gran valor creativo para orientar su acción de gobierno, en la medida en que “los nuevos ciudadanos” proponen diseños para el conjunto de los vecinos, los consultan e integran a sus iniciativas. Siempre teniendo en cuenta que el objetivo no es crear una “ciudad a la medida de los niños”, sino que Rosario realiza su experiencia con el siguiente enfoque: “desde y con los niños, en la transformación de la ciudad para todos”.

▷ Los niños y el espacio público

El valor comercial del espacio y la especialización de los ámbitos urbanos en torno a las necesidades del mercado colocan a los gobiernos en uno de los mayores desafíos del campo democrático. La Municipalidad de Rosario, en forma conjunta con los niños de los Consejos, los vecinos, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones públicas y privadas, y respondiendo a una lógica del interés común, encuentra en la recuperación y defensa del espacio público un concepto garantizador de sus programas y al mismo tiempo un dispositivo efectivo para facilitar la igualdad de oportunidades.

A partir de las iniciativas de los Consejos de Niños, el espacio público es entendido por el Municipio como:

- ▷ Bien común y universo de valores que hacen a la realización del conjunto.
- ▷ Patrimonio urbano a crear, preservar y/o reconstruir.
- ▷ Territorio de todos, lugar de intercambio, juego y convivencia apropiable por los vecinos.
- ▷ Conjunto de servicios eficientes y plurales.
- ▷ Memoria y construcción de identidades.

- ▷ Escenario de la cultura democrática.
- ▷ Medio ambiente natural y cultural.
- ▷ Conjunto de normas jurídicas, que tutelan la esfera pública de los ciudadanos, interpretadas desde el universo de los derechos.

Recuperar el espacio público es una requisitoria de la hora, teniendo en cuenta que el valor comercial del terreno y el modelo consumista están poniendo al ciudadano fuera del disfrute de su propia ciudad.

▷ **La ciudad como proyecto educativo**

El escenario de la ciudad como ámbito de la vida cotidiana permite la aproximación al mundo de las emociones y significados, e intervenir desde allí para construir nuevos sentidos y nuevos aprendizajes.

La ciudad es el espacio-tiempo más próximo al sujeto, donde éste construye su visión del mundo, de la realidad, de la política, de las instituciones, materializando su relación con los otros y con la cultura.

Desde una perspectiva educativa se busca que las nuevas generaciones participen en la aventura de conocer su ciudad, sabiendo que los recuerdos de la infancia dejan marcas de tan alto nivel simbólico en el terreno de las imágenes de un sujeto que se convierten en su equipaje de viaje.

En ese sentido, un concepto clave es el de convivencia. Incluir lo diferente es la razón de ser de la convivencia. Convivir implica vivir con ese otro diferente, reconociéndolo como sujeto de derecho, como un conciudadano, de quien se puede aprender justamente porque es diferente. La homogeneidad absoluta impide el aprendizaje, ya que lo único posible sería la repetición de lo mismo. Para construir un espacio público, un espacio común, es preciso comprender que lo híbrido, lo mestizo, lo diferente, constituye un valor altamente positivo, ya que potencia las posibilidades de aprendizaje y crecimiento.

Según Carlos Cullen, filósofo especialista en educación, “la convivencia no puede ser sino una forma de postular y realizar la justicia. Enseñar a convivir es enseñar que las relaciones sociales deben basarse en la equidad y la solidaridad. Por eso, la convivencia es en realidad ciudadanía: es reconocer el espacio de lo público, constituirlo, cuidarlo y criticar lo que obstaculice su conformación”.

Un nuevo pensamiento ecológico es otro concepto clave; una serie de relaciones y compromisos que hacen a los sujetos sensibles a la vida en todas sus formas.

Desde esta lógica, La Granja de la Infancia, El Jardín de Niños y La Isla de los Inventos son lugares y programas que muestran que es posible vivir y aprender de otro modo; son ámbitos y acontecimientos multiculturales y abiertos. Con los niños, al fin, la gestión no sólo pensó la infancia sino que encontró también los dispositivos que tiene lo público para hacer posible la vida, para seguir contando la historia de la ciudad.

▷ **Los comienzos: algunos hitos**

En junio de 1996, Francesco Tonucci, invitado por el intendente municipal, visitó Rosario. En esa ocasión, transmitió la experiencia que se realiza en la ciudad de Fano, Italia, como un desafío participativo para transformar la ciudad a partir de los niños.

Rosario decidió embarcarse en esa experiencia, y a partir de allí se sucedieron gratamente una serie de acontecimientos y decisiones políticas, que podrían sintetizarse a manera de hitos en la construcción del proyecto:

- ▷ En 1996 la Municipalidad suscribe un convenio con UNICEF Argentina.
- ▷ Ese mismo año crea la Comisión Intergubernamental La Ciudad de los Niños, coordinada por la Secretaría de Promoción Social, y conformada por un representante de cada una de las Secretarías del Departamento Ejecutivo.
- ▷ La Comisión inicia sus acciones en el mes de diciembre, y en ese mismo momento se garantizan las condiciones de viabilidad del proyecto: decisión gubernamental, asignación presupuestaria.
- ▷ En 1997 la Comisión comienza a funcionar como Fábrica de Ideas, desarrollando las siguientes tareas. Se lanza la campaña de educación vial “Cuidapapis” y se conforma el Primer Consejo de Niños, con sede en la Estación Embarcaderos.
- ▷ El Primer Consejo de Niños define el eje de trabajo para el período 1997-1999, basado en la recuperación del espacio público para el juego y la convivencia, la promoción de un debate social sobre lo público y lo

privado en la sociedad democrática de fines de siglo, la organización de instancias de participación y marcas urbanas en la transformación de la ciudad.

- ▷ En abril de 1998 los niños del Consejo asisten al Concejo Municipal a fin de solicitar la aprobación del Día del Juego y la Convivencia. La propuesta es aprobada por unanimidad, disponiéndose por ordenanza municipal que ese día sea celebrado el primer miércoles de octubre de cada año, como fuerte dispositivo ciudadano de apropiación del espacio público para la convivencia.
- ▷ En octubre de 1998 se realiza el primer festejo del Día del Juego y la Convivencia, del cual participan 120 instituciones y 30.000 personas.
- ▷ En junio de 1999 el intendente recibe en La Paz, Bolivia, la Mención Honorífica Unesco “Alcaldes por la Paz” por el proyecto La Ciudad de los Niños y los alcances de sus prácticas innovadoras para crear nuevas condiciones de paz y convivencia.
- ▷ Durante ese mismo año comienza sus funciones el Segundo Consejo de Niños Distrito Norte, conformado por 35 niñas y niños. También un grupo de Niños Proyectistas.
- ▷ Se incorporan 30 escuelas y 3.500 alumnos del segundo ciclo de la EGB a la campaña de educación vial “Cuidapapis”.
- ▷ Como cierre del año 2000 se impulsa la campaña “La Línea Verde”, como una propuesta del Consejo de Niños del Distrito Oeste para embellecer los espacios públicos de la zona.
- ▷ El Consejo de Niños del Distrito Norte elabora una propuesta de trabajo en el marco del Día de la Radio y la Televisión, instituido por Unicef, a la que Rosario adhiere desde 1999. La forma elegida para su difusión es la realización de un cortometraje para ser presentado en distintos medios de la ciudad.
- ▷ En 2001 visita nuevamente la ciudad el pedagogo Francesco Tonucci y mantiene encuentros con la Comisión Intergubernamental, los Consejos de Niños y consejeros de años anteriores.
- ▷ Desde mediados de 2004 se encuentran funcionando los seis Consejos de Niños en todos los distritos de la ciudad.
- ▷ En el marco del III Congreso Internacional de la Lengua Española, realizado en Rosario del 17 al 20 de noviembre, las secretarías de Cultura y Educación, y de Promoción Social, a través del proyecto La Ciudad de Los Niños, organizan el Primer Congreso de Niños. Participaron del mismo 1.853 niños de 4 a 14 años, elegidos como representantes en sus

escuelas, jardines de infantes, clubes, espacios culturales y organizaciones no gubernamentales. Fueron invitados especialmente niños de las comunidades indígenas del país (mapuche, wichi y coya) y de países de habla hispana, habiendo recibido la visita de niños de distintos países: Perú, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Guatemala, Paraguay, Chile, Uruguay y España.

▷ **Programas y acciones que integran el proyecto La Ciudad de los Niños**

- ▷ Los Consejos de Niños.
- ▷ Programa Cuidapapis.
- ▷ Red de Abrazo a la Infancia.
- ▷ Lo Público y Lo Privado.
- ▷ Día del Juego y la Convivencia.
- ▷ Ferias de Juego Itinerantes.
- ▷ Campaña La Línea Verde.
- ▷ Día de la Radio y la Televisión a favor de los Niños.
- ▷ La Granja de la Infancia.
- ▷ El Jardín de los Niños. La Máquina de Imaginar.
- ▷ La Isla de los Inventos. Entre Chicos y Grandes.

▷ **Acciones y logros permanentes**

Programa Cuidapapis: La educación vial como ejercicio de derechos.

Del tránsito a la defensa del espacio público.

El niño ve afectados sus espacios de juego por el incumplimiento de ciertas reglas de tránsito y de convivencia, que indirectamente dificultan el aprovechamiento y la aprehensión del espacio público. Autos estacionados en las veredas, en espacios verdes, en sendas peatonales, en la puerta de la escuela, circulando a grandes velocidades, son algunos de los casos puntuales que atentan contra la autonomía y la libre circulación del niño por la ciudad. Frente a esto, se implementaron programas que impulsan el conocimiento de los derechos de los ciudadanos sobre el espacio público y el profundo acto de conciencia que significa el respeto por la multiplicidad. Entre estos programas aparece como de gran interés la campaña Cuidapapis.

Esta pauta de trabajo, creada e implementada dentro del marco del proyecto La Ciudad de los Niños y realizada conjuntamente con la Dirección General de Tránsito de la Municipalidad de Rosario, radica en la confección de una propuesta basada en una nueva concepción de la educación vial. Su objetivo principal apunta a fomentar un lugar de aprendizaje donde los niños confronten con la realidad de su transitar por la vía pública en el papel de peatones y ciclistas, con pleno conocimiento de sus derechos y obligaciones. Para ello se implementan talleres con alumnos de cuarto y quinto año de la EGB, que culminan con la graduación de los niños como “cuidapapis”, recibiendo un carné y un talonario de “multas morales” que realizarán a los adultos que no cumplan con las normas de tránsito y convivencia. La multa moral no tiene carácter de sanción sino que es un llamado a la reflexión sobre el respeto de los derechos de los niños en cuanto al juego y a su autonomía en la ciudad. De esta experiencia han participado más de 12.000 niños de 80 escuelas de la ciudad, realizando aproximadamente 100.000 “multas morales”.

En 2004 la Dirección General de Tránsito organizó el Área Infantil de Educación Vial, que tomó a su cargo la coordinación de la campaña Cuidapapis, quedando como responsables de la supervisión y capacitación el equipo de La Ciudad de los Niños. Este año se graduaron 1.200 Cuidapapis que están en funciones.

Red de abrazo a la infancia: Red social por el derecho a la autonomía y libre circulación de los niños. *Una nueva mirada sobre la seguridad urbana.*

En primera instancia, la figura del padrino/madrina impulsa toda aquella actividad que favorezca el bienestar y la seguridad de los niños. La consigna es estimular la participación de los niños, colaborar para defender sus derechos, atender sus necesidades y alentar sus sueños. La participación es un acto de afecto y se cristaliza a través de una firma de un acta de compromiso, no implicando erogación alguna. A los padrinos/madrinas se los reconoce a través de distintos elementos gráficos (calcomanías, afiches, prendedores); de esta manera los niños pueden acudir a ellos en caso de necesitarlos.

La campaña cuenta con más de 4.000 padrinos/madrinas y crece diariamente en cantidad de adherentes y propuestas. Los padrinos y madrinan llevan adelante las siguientes acciones:

- ▷ Acompañan a los niños en diferentes jornadas de apropiación del espacio público.

- ▷ Protegen en cada barrio eventuales zonas de juego, como territorios de múltiples aprendizajes.
- ▷ Crean entre los adultos de una zona o barrio dispositivos de cuidado confiables.
- ▷ Instalan en la ciudad, a través de afiches, stickers, stands de información, un circuito de difusión y promoción de un nuevo concepto sobre seguridad urbana, así como una noción sobre los derechos del niño.

Campaña de afiches Lo Público-Lo Privado: Desde la mirada de un niño: ¿qué es público y qué es privado?

Más de 2.000 niños participaron en una campaña de afiches dirigida a escuelas primarias de la ciudad. La consigna “Desde la mirada de un niño ¿Qué es público y qué es privado?” permitió que niños y niñas de entre 6 y 12 años, de doce escuelas pertenecientes a los seis distritos de la ciudad, volcaran en afiches, con creatividad e ingenio, su modo de ver y pensar el espacio de la ciudad común a todos y cómo el mismo debe transformarse para lograr una sociedad más democrática y participativa. Cabe aclarar que las 12 escuelas comprometidas pertenecen tanto a la esfera pública como privada y se encuentran asentadas en las zonas más disímiles de la ciudad. Estos 2.000 afiches fueron expuestos en una muestra pública, realizada en 1998, a la que asistieron más de 5.000 personas, que opinaron a través de una encuesta sobre el concepto de lo público y lo privado. En el transcurso de 1999 se realizaron muestras itinerantes por distintas instituciones de la ciudad, a fin de posibilitar que mayor cantidad de personas pudieran compartir esta producción. Con todo el material reunido, la licenciada en sociología Adriana Zaffaroni evaluó la producción de la campaña, realizando en primera instancia un informe diagnóstico y posteriormente la redacción de la investigación para ser publicada por UNICEF Argentina.

Día del Juego y la Convivencia: La democracia en verbo.

Durante 1997, el Primer Consejo de Niños trabajó sobre el concepto de espacio público y su apropiación por parte de los ciudadanos. De esta forma, los niños centraron su accionar en las plazas, zonas de juego y sitios para recorrer la ciudad. Así, a través de la apropiación de estos espacios, surgieron interrogantes sobre la importancia del juego como categoría constitutiva de la condición de sujeto.

Paralelamente, la Comisión Intergubernamental del proyecto La Ciudad de los Niños interpretó en la propuesta de estos niños un eje de trabajo significativo para 1998: la relación juego-espacio público. A partir de esto, se instaló el debate sobre el juego y la convivencia como problemática fundamental para la construcción de una nueva ciudadanía.

De esta forma, el espacio público se convirtió en el eje conceptual del programa de actividades y las propuestas de juego y convivencia como la mejor metodología para abordarlo. Se concibió al espacio público como territorio y patrimonio común de los ciudadanos, con enorme capacidad para lograr igualdad de oportunidades, integrar, discutir y planificar la ciudad deseada.

A fin de crear un referente de alto contenido simbólico, los niños propusieron consagrar un día especial cada año, dedicado al juego y a las diversas formas de convivencia. Un día en el cual las escuelas, las universidades, los barrios, los comercios, los clubes y otras instituciones adhirieran, cada uno a su manera, debatiendo, jugando, investigando, organizando diversas actividades.

Los integrantes del Consejo de Niños se reunieron con el Ejecutivo Municipal y con los representantes de Unicef Argentina y le solicitaron formalmente al intendente la institución del Día Anual del Juego y la Convivencia. El proyecto se elevó al Concejo Municipal y, en abril de 1998, con la presencia de Franceso Tonucci en el propio recinto, se consagró por unanimidad el Día del Juego y la Convivencia el primer miércoles de octubre de cada año. Así, Rosario se convirtió en la primera ciudad del país en festejar este día.

La participación de la ciudadanía fue incrementándose cada año: en 1998, 120 instituciones generaron sus propios festejos y más de 3.000 vecinos asistieron a la “Fiesta en la calle”; en 1999, más de 250 organizaciones adhirieron a este día y 5.000 ciudadanos participaron del evento central; en 2000, el compromiso de las instituciones fue aún mayor, sumándose a la jornada de octubre alrededor de 350 instituciones. Durante 2001, se registraron alrededor de 400 instituciones, que asumiendo la modalidad del festejo compartido se integraron en la preparación del mismo. En 2003, alrededor de 500 escuelas, ONG, grupos independientes, dependencias municipales y provinciales, entidades financieras y comerciales, y escuelas hicieron de este día un verdadero encuentro por la convivencia. En 2004, por sexto año consecutivo, se festejó en forma descentralizada el día propuesto por los niños.

En esta oportunidad se incorporaron al festejo distintas organizaciones barriales.

Las Ferias de Juego: La apropiación del espacio público para el juego y la convivencia.

Con el objetivo de “ocupar el espacio público por el derecho al juego”, el proyecto La Ciudad de los Niños decidió llevar adelante una instancia de acción, construcción y aprendizaje que, apelando a los diferentes lenguajes expresados en los dispositivos lúdicos que conforman la feria, medien en una nueva manera de apropiarse del espacio. La idea fuerza fue propiciar ámbitos de convivencia, apoyando así la construcción de un nuevo concepto de ciudadanía.

En esta experiencia de bucear en las posibilidades de participación concreta y colectiva se intentó hacer consciente la capacidad del hombre de transformar su espacio más inmediato a partir del hacer cotidiano. En este sentido, la nueva ciudadanía se consolida en el protagonismo que adquiere el ciudadano como agente capaz de generar cambios para transformar su ciudad.

Durante 2000, el Consejo de Niños del Distrito Norte junto al grupo de padres y la Dirección General de Recreación y Deportes realizaron Ferias de Juego, con gran aceptación por parte del público que asistió masivamente a dichos encuentros.

Durante 2001, junto al nuevo grupo de consejeros y sus padres, se reeditaron las Ferias de Juego. En esta oportunidad se integraron en un trabajo común los Consejos de los Distrito Norte y Oeste, realizándose dos Ferias.

En 2003 se realizaron tres Ferias de Juego, siguiendo la descentralización municipal, en los Distritos Norte, Sur y Oeste. Para su concreción participaron los miembros de los tres Consejos, el grupo de adolescentes y sus familiares, la Dirección de Recreación y Deportes con sus animadores juveniles, los miembros del Área Recreativa y el Centro de la Juventud. En las tres ferias la asistencia de público fue importante al igual que el entusiasmo con que se sumaron a participar en los juegos y espacios propuestos.

Rescatar en el espacio de la feria valores como la solidaridad, el respeto por la diferencia, la libertad de opinión y de expresión apunta a transitar el camino de la convivencia en democracia. Una democracia que se afianza cuando sus ciudadanos juegan, se comunican, aprenden, se integran, sueñan, conviviendo en espacios que la ciudad les otorga como

propios, donde la mejor forma de ocuparlos reside en la posibilidad de compartirlos creciendo juntos, construyendo una ciudad más digna de ser vivida y más humana para todos.

Campaña La Línea Verde: Por el derecho a la belleza.

La campaña La Línea Verde fue una propuesta del Consejo de Niños del Distrito Oeste que instaló la necesidad de embellecer los espacios públicos de una zona postergada, caracterizada por sus enormes necesidades, asentamientos irregulares, escasez de espacios verdes y agudos problemas sociales.

El objetivo que perseguía este grupo de niños, al que también se sumaron los padres, era crear lugares de convivencia y espacios verdes integrando los barrios de la zona en “una línea verde” que vincule, cruce y embellezca el distrito al que pertenecen.

El espacio público entendido como el espacio de encuentro, aquel que invita a recorrerlo, a detenerse y a convivir, tiene una estética propia. Una estética que necesita “devolverle espacio al paseo”, modificando áreas que inviten al ciudadano a disfrutar de él.

La realización de estas “líneas verdes” tiene la tarea de unir e integrar, creando nuevos espacios donde la vida florezca y circule, cuidando el medio ambiente, y coordinando con el Municipio una planificación de la ciudad con mayor cantidad de espacios verdes.

Reconociendo que es fundamental la participación de los vecinos en la concreción de este proyecto, el 18 de noviembre de 2000 los niños del Consejo de Niños iniciaron la campaña La Línea Verde recorriendo escuelas, instituciones y comercios de la zona. Convocaron a los ciudadanos a cuidar y embellecer los espacios verdes existentes, a plantar y cuidar flores y árboles, a limpiar terrenos baldíos para que todos puedan disfrutarlos.

Durante 2001, los consejeros participaron de jornadas de capacitación a cargo de los integrantes del Taller de Jardinería Municipal. Este grupo de “jardineros”, conformado por jóvenes con discapacidades mentales, motrices y sensoriales, colaboró también en la motivación de alumnos de diferentes escuelas del Distrito Oeste para participar activamente de la campaña.

En el mes de agosto, dada la importancia que adquirió La Línea Verde para los vecinos e instituciones de la zona, el Consejo de Niños fue invitado a participar en el plantado de 1.400 fresnos que se realizó en un barrio de la comunidad Toba, ubicado en el Distrito Oeste.

El 16 de noviembre se realizó un corte de calles en un tramo de tres cuadras, donde se llevó a cabo el plantado de especies arbóreas y plantines, brindadas por la Dirección General de Parques y Paseos. Participaron de esta actividad los Consejos de Niños de los Distritos Oeste y Norte, el Taller de Jardinería de la Dirección de Parques y Paseos, escuelas de la zona y vecinos.

El 20 de noviembre, en el Día de la Ratificación de la Convención de los Derechos del Niño, se realizó un encuentro entre los consejeros y el intendente de la ciudad para comentar y evaluar los alcances de las acciones realizadas.

En 2003, el nuevo grupo de consejeros del Distrito Oeste volvió a tomar como eje de trabajo la problemática de la basura y su reciclado, confirmándose la campaña La Línea Verde como propuesta para el distrito.

Lo realizado por el Consejo de Niños es sólo el comienzo de una campaña que demandará la participación de nuevos grupos de consejeros, padres, escuelas e instituciones no gubernamentales para que la ciudadanía se apropie de esta propuesta. Por lo tanto, la difusión se constituirá en uno de los ejes fundamentales para los próximos años.

Día de la Radio y la Televisión a favor de los Niños: Los niños toman la palabra.

Los miembros del Segundo Consejo de Niños del Distrito Norte elaboraron su propuesta de trabajo en el marco del Día de la Radio y la Televisión a favor de los Niños, instituido por Unicef el segundo domingo de diciembre de cada año, al que Rosario adhiere desde 1999. La forma elegida para difundir este día en el año 2000 fue la realización de un video, “La aventura de los espacios”, para ser presentado en distintos medios locales.

El propósito de esta adhesión fue desarrollar iniciativas que garanticen a los niños y niñas de la ciudad la posibilidad de participar y ser escuchados como ciudadanos, para ofrecerles un espacio para aportar en la defensa de sus derechos, para expresar sus opiniones y alentar sus sueños.

En 2003 se retomó este proyecto por interés y demanda del grupo de ex consejeros, integrados en el grupo de adolescentes, difundiéndose su importancia en el boletín del proyecto “La voz de los Consejos”. A su vez, se elaboró una gacetilla de prensa y una cadena de e-mails enviada a todos los medios de la ciudad y reparticiones de la Municipalidad de Rosario.

Campaña de firmas: “Todos por la paz”.

Adhiriendo al manifiesto realizado por un grupo de artistas de la ciudad que convocaron a los ciudadanos para solicitar a las autoridades nacionales e internacionales “Que haya paz”, los consejeros del Distrito Norte decidieron sumarse a esta idea. De esta manera se inició la campaña de firmas “Todos por la paz”, destinada especialmente a niños y niñas de las escuelas, clubes, instituciones intermedias y programas de la Secretaría de Promoción Social. En el marco del Día de la Radio y la Televisión a favor de los Niños y del Día Internacional de los Derechos Humanos, el 10 de diciembre de 2001 se llevó a cabo el cierre de esta campaña. Se realizó un acto con la presencia de artistas de la ciudad en la Estación Embarcaderos, sede del Consejo de Niños del Distrito Norte, en el cual se hizo entrega de las planillas firmadas por niños y adultos que adhirieron a esta consigna. Las niñas y los niños junto a los artistas cantaron canciones por la paz, leyeron poesías y manifestaron sus deseos, que se elevaron al cielo en una suelta de globos multicolores.

▷ **Algunos comentarios**

El proyecto La Ciudad de los Niños está pensado para su permanencia a través del tiempo, para varias generaciones, en tanto es una nueva manera de pensar la ciudad. Para ello, la decisión política, la asignación presupuestaria y la creación de una Comisión Intergubernamental son los pilares donde se asienta su sustentabilidad.

La creación de la Comisión Intergubernamental y la posibilidad de concretar los proyectos que los Consejos de Niños han formulado desde 1998 hasta la fecha demuestran que los programas horizontales son más eficientes que las jerarquías y las divisiones en campos estancos. Por ello, este modo de funcionamiento ha servido para reforzar la idea de que el campo social, atravesado por Secretarías como Salud Pública, Promoción Social, Planeamiento y Cultura, deben interconectarse en este tipo de experiencias, conformando un gabinete social. La obra pública debe ser una obra pública social de la apropiación del espacio público, del mejoramiento de las condiciones de vida y al servicio del ciudadano, creada con su opinión y su participación. Los territorios de La Granja de la Infancia, el Jardín de Niños, y La Isla de los Inventos así lo demuestran.

Los Consejos de Niños y grupos de Niños Proyectistas, heterogéneos en su conformación social y con igualdad de género, promotores de la integración de niños con diferentes capacidades, han demostrado ser un lugar ideal para que niños y niñas planifiquen la ciudad desde un rol de ciudadanos activos. Son una verdadera escuela de la democracia donde se respetan y promueven las diferencias y posibilidades de cada uno.

Los niveles de participación y convocatoria logrados en todas estas acciones son un indicador válido para evaluar algunos cambios en las conductas y actitudes de la población; siendo las que siguen las más destacables.

- ▷ La reflexión crítica en torno a los cambios en la relación Estadosociedad.
- ▷ La percepción y valorización del espacio público como territorio y patrimonio común de los ciudadanos chicos y grandes.
- ▷ La incorporación de la idea del juego como instrumento para participar, intercambiar y darle sentido a la vida común.
- ▷ La apropiación de nuevas consignas cívicas y comunitarias en relación con la infancia y la seguridad urbana.
- ▷ La búsqueda colectiva y la puesta en práctica de soluciones innovadoras para mejorar la calidad de vida.
- ▷ La revalorización de la historia de lugares y hechos emblemáticos de Rosario, contribuyendo al mayor disfrute de la ciudad.

III La Granja de la Infancia

▷ Orígenes y creación

Dependiente de la Secretaría de Promoción Social, La Granja de la Infancia, que se inauguró el 15 de abril de 1999, es un espacio que se ofrece como territorio de experimentación para escuelas, contingentes y familias. Es una propuesta que apunta a crear una poética de la calidad de vida, que hace a las personas responsables de la naturaleza para que se pueda construir un pensamiento ecológico. Esta propuesta lúdica y pedagógica se encuentra construida en un predio de cinco hectáreas en

la zona oeste de la ciudad. Con una topografía especial y variedad de actividades, posibilita la participación de niños y adultos en experiencias nuevas para la vida urbana. Propone a los visitantes diversas actividades y lugares para abordar, conocer y transformar la naturaleza. Es un espacio de educación no formal donde los niños incorporan un modelo de participación social en democracia y respeto a las diferencias. De marzo a noviembre se prepara especialmente para recibir, mediante visitas guiadas, a las escuelas, contingentes y público en general. Los fines de semana se transforman en un paseo especial que combina el contacto con la naturaleza junto a espectáculos y vivencias de juego.

▷ **Marco conceptual**

Construir una granja en la ciudad es crear un lugar que haga “aparecer” el campo en la ciudad, con animales, con plantas, con demostración de algunos procesos de producción propios de una granja.

La construcción de La Granja de la Infancia se sostuvo en un enfoque epistemológico-educativo, a partir de algunas consideraciones.

La Granja intenta dar respuesta al agotamiento de un modelo: el de división de las ciencias y disciplinas, acuñado en el siglo XIX y principios del XX. La división entre ciencias humanas o sociales y ciencias naturales, sus objetos teóricos y métodos de investigación, suelen aparecer en las instituciones educativas como territorios distintos y aislados.

El agotamiento de esa constelación de disciplinas se ha puesto de manifiesto en la aparición de problemáticas que son inabordables con el desbroce de ese panorama epistemológico. Ese profundo alejamiento entre el aprendizaje de las ciencias y los lenguajes expresivos torna necesario entonces instalar otra mirada acerca de la relación entre arte y ciencia, que permita involucrar lo sensorial, lo perceptivo, lo emocional, lo intelectual, y, sobre todo, la imaginación creadora en la búsqueda de los distintos saberes.

En ese marco de crítica y a la vez de respuesta, el enfoque desechó el concepto de una escuela memorística, enciclopédica y poco activa, que “deja el cuerpo” de los niños para el recreo, y rescató nuevos dispositivos de aprendizaje que procuren devolverle al cuerpo su capacidad lúdica, expresiva, y su poder de creación y comunicación.

Así se resignificó el juego como una manera de aprender, el modo de la acción para investigar, experimentar, preguntarse; jugar es a su vez simbolizar, ingresar a los órdenes simbólicos de la cultura, compartir y socializar, participar y respetar al otro, ingresar al mundo de los lenguajes constitutivos del pensamiento. La incorporación de las tecnologías y el aprendizaje de la ecología como algo profundamente vinculado a lo ético también estuvieron presentes en los fundamentos de La Granja. La Granja, podría sintetizarse, es un espacio de democracia, participación y escuela abierta. Es un lugar que se propuso ofrecer a los niños, docentes y padres, un espacio de aprendizaje múltiple, gratuito, dentro del radio urbano.

Su objetivo es también promover la recuperación del espacio público para el encuentro y la convivencia, a través de una propuesta de educación no formal orientada a crear una poética de la calidad de vida, y contribuir a la construcción de un pensamiento ecológico integrador del hombre, la naturaleza y la cultura.

▷ **Proyecto arquitectónico y espacios**

El proyecto no fue concebido bajo el esquema de un recorrido con un principio y un fin, sino como un territorio con una serie de espacios que parecen casi inconexos. El desafío consistió en diseñar un territorio propio que contenga y albergue con la mayor libertad posible las actividades, sin niños encerrados ni animales enjaulados. Así nacieron las lomas, la idea de jugar con la topografía del lugar para dividir sin encerrar. Se buscó trabajar con la contraposición entre lo natural y la intervención artificial de la arquitectura. Se trata de un proyecto donde la arquitectura no domina la naturaleza sino que la acompaña. Las herramientas para trabajar el proyecto fueron la tierra, la piedra, la madera, la vegetación, el aire, el sol, la sombra y el agua; esta última en forma de brincos y fuentes, estanque, arroyo y cascada.

El proyecto parte de una visión fragmentada de la realidad, de una superposición de acontecimientos. La intención es que cada visitante arme su propio recorrido. Un soporte de múltiples variantes, sorpresas y actividades. Existen dos órdenes distintos en su trazado: uno más geométrico, generado por las estructuras de las actividades productivas que alberga el edificio sede, los corrales, la huerta, el vivero. Y otro orden, donde la propuesta cobra un carácter más azaroso: el arroyo, las lomas, los ani-

males sueltos, lugares de reuniones. En ambos los elementos no sólo son arquitectónicos, sino que el agua, la tierra, los árboles y la arquitectura se relacionan de una manera distinta.

▷ **Actividades propuestas y metodología**

Los dispositivos propuestos están pensados como cruce de campos y lenguajes. A modo de ejemplo, el taller de reciclado de papel y cartones y producción de velas y tejidos se relaciona con el diseño, la plástica, textos de viajes y música; la elaboración de dulces, pan y leche, con la literatura.

A la vez, el anfiteatro y los lugares para acampar relacionan esa actividad con la convivencia y la historia.

La propuesta didáctica de La Granja está organizada en tres tiempos:

- 1 Imaginar, crear y explorar La Granja desde la escuela. Convertir el aula en un espacio más de La Granja. Para ello se elaboró y se entregó a cada una de las escuelas de la ciudad una caja con una propuesta didáctica, no a modo de receta, sino como invitación o sugerencia. Se trata de una propuesta genérica para segundo ciclo de Educación General Básica, a partir de la cual cada institución y equipo docente harán los ajustes que consideren convenientes. El eje de la propuesta consiste en generar un espacio de investigación, búsqueda de información y problematización del trabajo en el aula, previo a la visita a La Granja.
- 2 Visita a La Granja en compañía de un educador-guía. En cada espacio hay una propuesta de actividades y un tiempo destinado a los juegos.
- 3 En el aula se reflexiona sobre los aprendizajes realizados antes y durante la visita. Para ello, La Granja ofrece a los docentes bibliografía específica.

▷ **Tres proyectos**

Los proyectos que conforman La Granja de la Infancia son el pedagógico –que incluye visitas guiadas dirigidas principalmente a contingentes escolares y otras instituciones de la ciudad y la región, y la realización de talleres (en laboratorio, corrales, arte, videoteca, vivero y huerta) para las familias que visitan la Granja–; el ambiental –en el que se trabaja por

la conservación de las especies, el respeto por la naturaleza y la vida sana—, y el proyecto de producción y comercialización, que incluye la elaboración para consumo interno y venta de panes y dulces artesanales, plantines de flores y aromáticas y artesanías en papel y madera.

IV El Jardín de los Niños

▷ Orígenes y creación

El Parque de la Independencia de Rosario fue inaugurado el 1° de enero de 1902. Desde entonces contó con dos espacios tradicionales, conocidos como “el laguito” y “la montañita”. En 1915, y dentro de las obras de remodelación que comenzaron a realizarse, nació el Jardín de Niños “Juana Elena Blanco”. Recibió ese nombre en homenaje a una educadora rosarina, graduada en la Escuela Normal y fundadora, junto con otras mujeres, de la Sociedad Protectora de la Infancia Desvalida, en 1905.

Desde que el Jardín abrió sus puertas se convirtió en el paseo preferido de las familias de la ciudad, por conjugar los elementos de la naturaleza, las texturas y las acciones que permitían aprender, disfrutar e imaginar. En 1925 comenzó sus presentaciones en ese lugar el Teatro Infantil Municipal, y, más tarde, la Escuela Municipal de Danzas y Arte Escénico. También allí funcionó hasta 1998 el zoológico de la ciudad. El proyecto El Jardín de los Niños, la Máquina de Imaginar, se propuso recuperar ese paseo público tradicional de Rosario. A partir de una idea de los Consejos de Niños de integrar ese espacio al proyecto La Ciudad de los Niños, se resolvió instalar en el predio una propuesta diferente, más acorde con las políticas sociales destinadas a la infancia sostenidas por la gestión municipal.

Los principios que guiaron la puesta en marcha y el desarrollo del proyecto fueron:

- ▷ Pensar desde el niño una ciudad donde se pueda crecer en libertad.
- ▷ Promover una nueva forma de aprendizaje no formal.
- ▷ Rescatar nociones de convivencia, disfrute, juego y movimiento.
- ▷ Jerarquizar un paseo público y tradicional de la ciudad.

El 30 de noviembre de 2001, El Jardín de los Niños, dependiente de la Secretaría de Promoción Social, reabrió sus puertas a la ciudadanía en

un emprendimiento novedoso que combina el disfrute de la naturaleza con el juego para todas las edades. Se presenta como un parque lúdico, que rinde homenaje a la imaginación y a la creación, apelando a las operaciones lógicas y creativas de la niñez, así como a sus posibilidades corporales. Un programa educativo no formal para los niños y las niñas, sus familias y las escuelas.

Esta experiencia se inscribe dentro de los parámetros de la administración local en lo que refiere a su política en defensa de los derechos de los niños. En ese sentido, es una de las obras públicas que, junto con La Granja de la Infancia y La Isla de los Inventos, concreta los conceptos del proyecto La Ciudad de los Niños.

▷ **Marco conceptual**

El Jardín procura interpretar al niño del siglo XXI. Un jardín que pueda nombrarse como juego, aventura, investigación, misterio y también poesía. Un modelo de aprendizaje no escolarizado. Un lugar para estrechar lazos de participación y afecto. Una zona para pensar el provenir.

Este proyecto entiende que El Jardín debe ser de naturaleza viva y promueve dispositivos que no escindan arte, ciencia y tecnología. El Jardín se fundamenta en un proyecto integrado de cultura y naturaleza y busca en el territorio de los lenguajes una posibilidad que atraviese campos y separaciones.

La propuesta presenta tres territorios de aventuras que narran, cada uno, una poética diferente. La poética se entiende, siguiendo a Aristóteles, como un modo de conocer; es el conocimiento acerca de cómo construir, producir o hacer.

Así, los tres territorios de aventuras presentan, respectivamente, poéticas de lo místico (territorio de las preguntas), de la mecánica (de la invención), y de lo contemporáneo y las vanguardias del siglo XX (de la innovación).

▷ **Espacio educativo**

El Jardín constituye una propuesta de educación estética que se brinda como espacio público fundamentalmente a los niños, como territorio

para la vivencia, el juego, el encuentro con el otro y por ende para el aprendizaje.

La educación estética busca formar sujetos creativos. Mediante la multiplicidad de lenguajes, soportes, medios y técnicas de las diferentes artes, pone en movimiento miradas y operaciones lógicas que suelen no ser tenidas en cuenta en las instituciones educativas.

Una propuesta de educación estética es aquella que, dando lugar al cuerpo, tiende a la construcción de aprendizajes por parte del sujeto, desde la estimulación del pensamiento creativo y la apropiación de lenguajes que lo habiliten para interpretar y atribuir sentido al mundo, a la época en la cual vive y a su historia.

Si se parte de considerar la cultura como la producción de marcas simbólicas que caracterizan a una comunidad en un momento histórico determinado, sin duda ésta incluye la ciencia, el arte, la tecnología, las ideas, el gusto, las formas y las costumbres de los sujetos. Todo ello forma parte de un legado que debe ser enseñado, mostrado a los niños para que puedan realizar la operación de apropiación y luego de transformación.

▷ **Funcionamiento**

El Jardín comenzó a funcionar convocando a profesionales provenientes de diferentes campos y disciplinas: educación física, nivel inicial, expresión corporal, actores, teatro, antropología, comunicación social, psicología, ciencias de la educación, bellas artes, diseño gráfico y música.

Se realizó un proceso de selección por antecedentes y oposición para cubrir los cargos correspondientes a los distintos espacios. Además, se realizaron convenios con facultades o institutos de nivel superior no universitario, a los efectos de ofrecer pasantías a los alumnos que estén cursando los últimos años de las respectivas carreras.

Una vez efectuada la selección, se organizó un dispositivo de capacitación inicial de dos meses, y se previeron tres instancias de capacitación durante el primer año. En un primer momento se le dio mucha importancia al aspecto conceptual de la propuesta.

En El Jardín se proponen dos formatos de visitas. Durante la semana se ofrece un servicio programado para las instituciones educativas y grupos, con el seguimiento de los coordinadores. En el caso de las escuelas se les ofrece participar de una reunión previa a la visita. Durante los fines de

semana y feriados es el público el que visita El Jardín en un formato abierto. En este caso el recorrido es libre, sin horarios pautados y los visitantes son recibidos en cada espacio lúdico por los respectivos coordinadores.

En período lectivo y por mes, más de 6.000 niños de todas las escuelas de la ciudad y de la zona de influencia recorren El Jardín. El público de fin de semana promedia las 10 mil personas por mes. La convocatoria anual promedio asciende a 185 mil personas. En los tres años que lleva abierto, El Jardín recibió más de 550 mil personas.

La integración de niños y sus familias pertenecientes a distintos sectores socio-económicos y culturales en un aprendizaje conjunto ha demostrado que las propuestas lúdicas y estéticas no sólo no son excluyentes, sino que favorecen y estimulan la creatividad y la imaginación de todos los ciudadanos. La propuesta ha tenido excelente recepción en instituciones terapéuticas y de educación especial, evidenciando cómo El Jardín favorece la integración. Además, cabe destacar la repercusión positiva recibida por parte de visitantes de otras localidades del país y del exterior.

v La Isla de los Inventos

▷ Un andén para la poesía

Emplazada en una antigua estación de ferrocarril de la ciudad, la Estación Rosario Central, La Isla de los Inventos, dependiente de la Secretaría de Cultura y Educación, como proyecto urbano pedagógico viene a completar el tríptico que, junto con La Granja de la Infancia y El Jardín de los Niños, y según las metas del programa La Ciudad de los Niños, se constituye en un circuito que forma parte del proyecto educativo local destinado fundamentalmente a la infancia.

La obra, que comprende 5.140 metros cuadrados cubiertos lindantes con el Centro Municipal de Distrito Centro, recuperó para el patrimonio urbano un emblemático lugar, acondicionándolo para su nuevo destino.

La Isla de los Inventos abrió sus puertas en septiembre de 2003. Ofrece recorridos para las escuelas, con actividades organizadas por ejes temáticos y talleres. Asimismo, ofrece recorridos y visitas guiadas para organizaciones no gubernamentales e instituciones de bien público. Desde su inauguración, a diciembre de 2004, concurrieron a La Isla de los Inventos 250.000 personas.

▷ Marco conceptual

En todos los tiempos los hombres inventaron cosas, máquinas, lenguajes, conceptos e ideas, instituciones y ficciones, descubrieron espacios, objetos, leyes, procedimientos, e intentaron pensar la lógica de la naturaleza y de las culturas desconocidas. Como si el cuerpo y el verbo fueran uno a la hora de decir “acción”, los hombres también fabricaron todo tipo de productos, servicios, imágenes, sistemas, y no hubo creación que les fuera ajena ni desafío que los dejara inmóviles. La Isla de los Inventos es una aproximación al mundo de las ciencias, la tecnología y la sociedad a través del poder de la invención y la construcción de saberes múltiples.

La Isla se constituye como un centro cultural de la infancia, una usina cultural con espectáculos, presentaciones, trayectos formativos y propuestas para la investigación. Tiene su propósito relevante en la creación de ámbitos de convivencia, donde los ciudadanos de todas las edades, formaciones y experiencias sociales puedan convivir y participar de espacios de integración creados a partir de los principios de igualdad de oportunidades, construcción de ciudadanía y considerando la ciudad de Rosario como un gran escenario de aprendizajes diversos.

Se trata de un proyecto de acción y transformación social que no pretende asentarse exclusivamente en los niños, sino que encuentra en ellos los cómplices ideales para provocar cambios en los intercambios sociales, y así generar un programa educativo de nuevo tipo entre la ciudad y sus habitantes. Es un proyecto dirigido a la infancia, pero también al adulto que centra en ella su interés, su potencia y su estrategia trascendente. Este enfoque trata de poner en acción el deseo más noble que motoriza las acciones de los adultos en todas las sociedades, no planificando para lo inmediato, sino para las nuevas generaciones.

La Isla es un espacio polifuncional y múltiple, no un museo de los niños, aun cuando posee exposiciones interactivas. Busca una aproximación a la ciencia y a la técnica desde una mirada cultural. Las categorías invención y trabajo se muestran como históricas, poniendo de manifiesto los cambios que produjeron en la vida cotidiana de las distintas sociedades.

El proyecto sostiene un concepto dialéctico de lo interactivo, dado que no aparece como eficaz la simple interactividad entre el sujeto y la tecnología (poner en movimiento máquinas, observar un proceso, u optar por un camino de investigación), un modelo que es extendido en los museos interactivos de ciencia. Los dispositivos de La Isla suponen asumir crite-

rios de complejidad y multiplicidad, otorgar preponderancia a la participación del cuerpo, proponer una idea de creación y experimentación más fuerte, con resolución de problemas, con desafíos para el lugar de la mirada y con jerarquización de los procesos de construcción de los objetos y sentido. La Isla es un lugar para los niños y los adolescentes como anfitriones y guías de sus padres, maestros, abuelos y vecinos, todos en el acontecimiento de inventar, crear y compartir.

▷ Proyecto arquitectónico

Una antigua estación de ferrocarril y los galpones que fueron depósito de yerba, azúcar a granel y cereales diversos vuelven a la vida cultural convertidos en un lugar para la experimentación y el movimiento. La vieja estación de trenes Rosario Central aparecía como un signo anulado y vacío instalado en un punto clave de la ciudad, una zona del centro que conecta con el río, imponiendo su condición de zona muerta, de memoria clausurada. La estación, centro tradicional de confluencia humana, permaneció cerrada y vacía, como un signo crítico de lo sucedido en el país. La recuperación de este espacio llevó necesariamente a la valoración de los caracteres y atributos que lo determinaron como centro de actividad humana, de crecimiento, de trabajo, de cruce de culturas, de tránsito. Como en todas las estaciones, el concepto elemental subyacente y concentrado en ese núcleo de llegadas y partidas es el movimiento, y sobre esta idea se repuso funcionalmente la estación como símbolo. La vieja estación fue el escenario de la inminencia, de la novedad, de la potencialidad. La enorme población de inmigrantes que tuvo la estación como centro de reunión, o de diáspora, experimentó allí la incertidumbre y la esperanza. Ningún otro sitio urbano puede haber concentrado tanta imaginación, tanto afecto, nostalgia o cualquier otro sentimiento humano como este lugar recurrente de lenguajes distintos, donde llegadas y partidas eran las caras reversibles de todo movimiento. Esta estación al final del camino fue el lugar en el que el viajero dejaba de transitar, muchos de los que llegaban venían necesariamente a inventar su vida.

En consecuencia, La Isla cuenta con un proyecto arquitectónico humilde ante algunas categorías que el lugar contiene y la memoria colectiva retiene:

- 1 La idea de viaje, tránsito, movimiento, ruta de inmigrantes, desorden, encuentros y desencuentros, es imprescindible para la propuesta de aproximación a las ciencias.

- 2 La estética de estación y galpón, arquitectura ferroviaria argentina, siguiendo el modelo inglés, despojada, que guarda la “religiosidad” del valor del trabajo, el esfuerzo, el acopio de elementos, la carga y descarga, las luchas, hoy aparece bien diferenciada de la estética del consumo. La abandonada ruta ferroviaria rosarina vuelve en lugares para hacer y pensar (espacios públicos reservados para la cultura). La Isla, por lo tanto, tiene más de fábrica desordenada y colorida para la experimentación, que de museo.
- 3 Ferrocarril, galpones y río en Rosario son la ruta secreta que al develarse ante los ojos de los rosarinos cambia definitivamente sus costumbres y expresiones. La Isla intenta ser parte de esa ruta.

▷ **Proyecto educativo**

La antigua estación, convertida en centro cultural de la infancia, se presenta como un espacio para conferencias, muestras interactivas, conciertos y obras de teatro y títeres, además de talleres diversos. A la vez que una aproximación al mundo de las ciencias y la tecnología, La Isla propone, con sus muestras y espacios interactivos, un ámbito para entender la historia y los nuevos paradigmas del milenio. Es un centro de investigación y experimentación para las escuelas y todos los que trabajan por la infancia.

▷ **Recursos humanos y capacitación**

La Isla de los Inventos tiene prevista dos tipos de capacitaciones. Capacitación en servicio: destinada a los coordinadores, pasantes y voluntarios, a cargo del equipo pedagógico de La Isla, y capacitación abierta a la comunidad. Se desarrolla desde el Centro de Experimentación Docente y está dirigida a educadores de distintas formaciones y procedencias.

▷ **Espacios y propuestas**

Andenes de la estación. Los andenes son “el sitio de lo provisorio”. Las ideas de los andenes serán siempre ideas en tránsito; los nuevos viajeros, al igual que sus antecesores, interactuando y moviéndose. Los andenes

están destinados a exposiciones y muestras interactivas; son también un paseo público y un espacio para la presentación de investigaciones y realización de congresos, a la vez que territorio para presentaciones de espectáculos.

La Fábrica. Es un espacio integrador de los aspectos estéticos, técnicos funcionales y utilitarios involucrados en procesos de creación y construcción o elaboración de objetos o sistemas.

Un homenaje al mundo del trabajo, en el que no se discriminan oposiciones entre las ideas o la creación pura y la materialidad de los procesos, sino que los integra. Está destinada a la creación de objetos y sistemas, con especial atención a aquellos que tienen una resolución física, por parte de un público de diferentes edades teniendo en cuenta sus posibilidades.

El objetivo es que el público, especialmente los niños guiados y ayudados por adultos, puedan experimentar el trabajo con materiales y comprender secuencias de diversa complejidad dirigidas a la obtención de un producto.

El Espacio Infinito. Este espacio está destinado a centrar la atención sobre las experiencias de percepción del mundo a través de los sentidos y sobre las formas de generación del pensamiento, el desarrollo de las ideas y los medios de apropiación de los saberes. Es un lugar de reflexión sobre el conocimiento humano mediante experiencias sensoriales a través de dispositivos lúdicos (visuales, auditivos, olfativos, táctiles), y ejercicios de comprensión.

El Ferrocarril. El andén exterior de la estación y la casa de los guardabarreras se disponen como un espacio lúdico ferroviario. Hay allí una locomotora y un furgón de cola, y una barrera del ferrocarril y otros objetos del mundo del riel. Este espacio propone recuperar la memoria del ferrocarril, que tanta importancia ha tenido en la historia de la ciudad y del país.

Centro de Experimentación Docente. Es un espacio multifuncional concebido para el desarrollo de diferentes tipos de eventos tales como conferencias, paneles, cursos, seminarios, encuentros, funciones artísticas, acordes con ciertos ejes conceptuales relacionados en particular con la labor docente.

Su objetivo es generar modos de apropiación del conocimiento, desde un lugar alternativo dirigido tanto a docentes como a la comunidad, funcionando como incentivo de proyectos de investigación que articulen el espacio escolar con el de otras instancias comunitarias.

Centro Cultural de los Niños. Sede de organismos dirigidos por niños: Consejos de Niños y Niños Proyectistas, del proyecto La Ciudad de los Niños; banco de datos, sede de organizaciones dedicadas a la infancia.

VI Programa Crecer

▷ **Antecedentes y puesta en marcha**

La gestión municipal iniciada en diciembre de 1995 consideró prioritaria la implementación de políticas sociales que integraran los ejes de asistencia y de fortalecimiento de la sociedad civil. En tal sentido, recompuso la relación Estado-sociedad con derechos y deberes claros para ambas partes, optimizó y articuló los recursos con que contaba el Municipio, ofreció garantías de confiabilidad e integró a la población en la producción de las respuestas.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que hacia fines de los años 80 y durante toda la década del 90 Rosario sufrió los embates de una profunda recesión económica. La misma generó sensibles aumentos de los niveles de desocupación de amplios sectores de la población, a la vez que la ciudad profundizó su característica de ser receptora de permanentes migraciones internas de habitantes provenientes de otras provincias o del norte de la provincia de Santa Fe. La pérdida de empleo, de la cobertura de salud y de la vivienda empobreció a gran cantidad de familias, aumentando notablemente los niveles de pobreza estructural e indigencia. En 1995, mientras el porcentaje general de desocupación en Rosario llegaba al 20 por ciento, en los barrios periféricos superaba el 50.

En el momento en que se creó el Programa Crecer, la población de los asentamientos irregulares de la ciudad era de unos 200.000 habitantes. Casi el 50 por ciento de los mismos tenía menos de 15 años. Al crecimiento de los asentamientos en terrenos fiscales ya establecidos se agregaron otros nuevos, tanto por la migración interna como por el desmejoramiento de las condiciones económicas de las familias rosari-

nas, que se vieron obligadas a establecerse en terrenos de ocupación ilegal.

Además, la inexistencia de efectores de Promoción Social en los barrios dificultaba el acceso de la población a los servicios; fundamentalmente, el problema lo tenían aquellos que desconocían los circuitos asistenciales. La decisión política de poner en marcha el Programa Crecer se tomó a partir de identificar los siguientes problemas:

- ▷ Aumento de los índices de desocupación que generó el incremento de familias vulnerables y excluidas.
- ▷ Disolución de lazos familiares y sociales con el consiguiente aumento de violencia, deserción escolar, indocumentación, etcétera.
- ▷ Clientelismo político, ineficacia, y conflicto en derredor de la asistencia alimentaria, que se prestaba a través de comedores que funcionaban en los distintos barrios.
- ▷ Respuestas insuficientes y parciales al grave problema de la desnutrición infantil en los niños de 2 a 5 años.
- ▷ Falta de integración de las acciones asistenciales entre sí.
- ▷ Inexistencia de un trabajo en red con las organizaciones de la sociedad civil.

A fines de 1995, las acciones asistenciales de la Municipalidad se presentaban dispersas y con un fuerte acento en la distribución de alimentos. Rosario contaba a esa fecha con ciento veinte ollas populares, abastecidas por el gobierno municipal, con un funcionamiento precario, gestionado por los propios vecinos.

Con el objetivo de unificar las acciones asistenciales, optimizar los recursos y producir una acción transformadora del vínculo entre la comunidad y el gobierno municipal que permitieran construir mayores grados de ciudadanía, se creó el 2 de enero de 1997 el Programa Crecer.

Dependiente de la Secretaría de Promoción Social, el Programa Crecer tiene desde entonces como objetivo fundamental promover procesos de inclusión que posibiliten el ejercicio de los derechos ciudadanos. Constituye además un primer nivel de intervención social preventivo en los barrios. Su implementación vino a garantizar la presencia cotidiana de los equipos técnicos en el terreno, facilitó la construcción de vínculos con los vecinos, y generó una relación de reconocimiento y confiabilidad entre éstos y el gobierno local.

▷ **Localización y organización**

En primer término, la gestión realizó un relevamiento de las personas que retiraban raciones de comida. El fin era cambiar esas raciones por cajas de alimentos, las cuales comenzaron a ser entregadas mensualmente y de acuerdo al número de miembros del grupo familiar; a la vez, se cerraron los locales donde funcionaban las ollas populares.

Simultáneamente, los equipos técnicos locales, seleccionados por concurso, de los dieciocho Centros que comenzarían a prestar servicio en los establecimientos construidos y/o remodelados por Promin (Programa Materno Infantil y Nutrición) y Prani (Programa Alimentario Nutricional Infantil) en lugares municipales, realizaron una tarea de explicación con la población beneficiaria, compuesta por 2.000 familias con necesidades básicas insatisfechas de zonas marginales de la ciudad (que incluían a 2.400 niños menores de cinco años).

Este trabajo permitió que los vecinos conocieran y reconocieran en los Centros Crecer los espacios en los que podrían participar a través de los proyectos del Programa.

Vale una comparación: de los cuatro jardines maternas que funcionaban en diciembre de 1995, se pasó a una red conformada, en la actualidad, por treinta y dos Centros Crecer distribuidos en las zonas periféricas de la ciudad, cuatro de ellos por convenios con organizaciones no gubernamentales.

Los barrios donde se desarrolla el Programa se encuentran ubicados en cinco de los seis distritos descentralizados (Norte, Sur, Oeste, Noroeste y Sudoeste) de la ciudad.

El Programa está organizado en dos niveles: central y territorial. El llamado nivel central tiene a su cargo la planificación y el monitoreo de los distintos proyectos y está conformado, por un lado, por la coordinación general, y, por otro, por un equipo técnico central, que, con sede en la Secretaría de Promoción Social, está integrado por profesionales (médicos, veterinarios, profesores de EGB, fonoaudiólogos, antropólogos, psicólogos, profesores de educación física) y personal administrativo.

En tanto, el denominado nivel territorial, en cada Centro Crecer, está conformado por los equipos técnicos locales, integrados a su vez por profesionales que garantizan un trabajo interdisciplinario (coordinador/a profesional, auxiliar profesional, auxiliar de cocina y manteni-

miento, profesora de nivel inicial, profesor/a de educación física, promotor/a aerotécnico).

Otros organismos que han tenido intervención en el desarrollo del Programa son los ya mencionados Promin y Prani, y organizaciones e instituciones locales.

Desde 2003 funcionan treinta y dos Centros Crecer, los cuales trabajan con alrededor de 18.000 familias y 5.000 niños de dos a cinco años, que habitan las zonas de influencia de los Centros.

▷ **Planificación**

Para lograr los objetivos del programa se han establecido tres ejes de trabajo, cada uno con sus propios objetivos específicos. En función de esos objetivos se han formulado proyectos (cada uno de ellos con una serie de actividades principales) que se vinculan entre sí y atienden integralmente a las familias:

- 1 Desarrollo integral de los niños y niñas de dos a cinco años. Sus objetivos programáticos específicos son compensar las carencias nutricionales de los niños en riesgo a favor de un ingreso a la escolaridad en condiciones de igualdad, y estimular el desarrollo intelectual, emocional, afectivo, expresivo y psicomotriz en un espacio de socialización y contención. Los proyectos intervinientes son el Nutricional y el Pedagógico.
- 2 Desarrollo y promoción de las familias en situación de vulnerabilidad. Este eje se propone crear propuestas que desarrollen hábitos de convivencia, participación, permanencia, continuidad, sistematización y democratización en las relaciones familiares; favorecer la autovaloración y autonomía del grupo promoviendo el desarrollo de capacidades y conocimientos para la resolución de problemas cotidianos, y prevenir la violencia y la disolución de los lazos familiares. Intervienen en este eje de trabajo los proyectos Nutricional, de Autoproducción, Recreativo, y Pedagógico y de Estimulación psicomotriz.
- 3 Desarrollo y fortalecimiento de las diferentes formas de organización de la comunidad. Este tercer eje pretende contribuir al fortalecimiento y la democratización de las diferentes formas de organización de la comunidad; generar un efecto multiplicador que transforme a los

sujetos participantes en agentes transformadores, y prevenir la violencia urbana y la disolución de los lazos sociales. Intervienen los proyectos Nutricional, de Autoproducción, y Recreativo.

En cuanto a la metodología, vale destacar que la tarea con cada grupo familiar se lleva a cabo a través de la oferta de servicios, con proyectos planificados y evaluados por sistemas de control de calidad, y en el marco de una red de protección y asistencia al niño y la familia, que se integra con todos los programas de la Secretaría de Promoción Social, otras instituciones municipales y de la comunidad.

En tanto, la tarea institucional se realiza mediante un trabajo en red con las distintas organizaciones e instituciones sociales ubicadas en cada barrio de la ciudad.

▷ **Proyectos para la inclusión social**

▷ **Pedagógico y de Estimulación Psicomotriz**

Está destinado a los niños y las niñas de dos a cinco años y los responsables de su ejecución son profesores de nivel inicial, de educación física y voluntarios, capacitados para desarrollar actividades en sala. Pretende que los niños puedan alcanzar los siguientes objetivos:

- ▷ Valorar su identidad, desarrollando sus capacidades de acción y expresión.
- ▷ Protagonizar experiencias de socialización y aprendizaje significantes.
- ▷ Adquirir progresivamente autonomía y seguridad afectiva y emocional.
- ▷ Expresarse creativamente a través de distintos lenguajes.

El trabajo se centra fundamentalmente en las siguientes áreas: lenguaje, socioafectiva, adaptativa y desarrollo psicomotor. Los niños que asisten a los Centros unas cuatro horas diarias realizan actividades que promueven su desarrollo intelectual, emocional, expresivo y motriz.

Actividades que también ayudan a su acceso a la educación formal; por ello se realiza un seguimiento de los niños egresados en relación con su ingreso y permanencia en el preescolar.

▷ **Proyecto Nutricional**

Aquí los beneficiarios son los niños y sus familias que asisten a alguno de los Centros Crecer. Sus objetivos son los siguientes:

- ▷ Otorgar a los niños de 2 a 5 años una cuota diaria nutricional y variada, adecuada a sus necesidades, en un ambiente de contención afectiva y respeto por sus derechos.
- ▷ Convertir el momento del almuerzo en un espacio de socialización e incorporación de hábitos.
- ▷ Prevenir y recuperar casos de desnutrición, garantizando el pleno desarrollo en la población de 2 a 5 años.
- ▷ Proveer una cuota nutricional complementaria a familias en situación de vulnerabilidad a través de la distribución mensual de cajas con alimentos.
- ▷ Capacitar a las familias beneficiarias en la utilización y preparación de los alimentos que se les provee, permitiéndoles mejores hábitos higiénicos y alimenticios.
- ▷ Capacitar en forma permanente y en servicio a los grupos voluntarios para tareas en cocina en todo lo referente a normas de conservación y manipulación de los alimentos, y de seguridad e higiene, nivel de cumplimiento y elaboración de los menús definidos por nutricionistas, y la alimentación como acto pedagógico.

La ejecución de este proyecto está a cargo del auxiliar de cocina y mantenimiento y del grupo de voluntarios.

▷ **Proyecto de Recreación**

Llevado adelante por los profesores y profesoras de educación física en los predios municipales y/o en los clubes de barrio, persigue los siguientes objetivos:

- ▷ Promover la práctica de actividades deportivas y recreativas en niños mayores de 5 años y demás miembros de las familias beneficiarias.
- ▷ Desarrollar hábitos de comunicación, convivencia y organización.

Entre otras, se llevan adelante las siguientes actividades: paseos a distintos lugares de la ciudad, jornadas de juego para adultos y niños, mateadas y actividades deportivas en los predios municipales y clubes de barrio. El ejemplo más representativo es la participación en un evento masivo como Acuajuegos. Organizado anualmente por la Secretaría de Promoción Social, a través de la Dirección General de Recreación y Deportes en alguna de las piletas municipales, constituye un encuentro lúdico, colectivo y cooperativo, cuyo objetivo es integrar a los participantes (familias, niños y adultos) más allá de la capacidad física y de la edad.

▷ **Proyecto de Autoproducción de Alimentos y Emprendimientos Sociales**

Este proyecto se inició en junio de 1997 y su ejecución está a cargo de promotores agrotécnicos, egresados de escuelas especializadas, y/o estudiantes universitarios de las carreras de Ciencias Agrarias o Veterinaria. Los objetivos son:

- ▷ Promover y capacitar para la autoproducción de alimentos a las familias beneficiarias del programa, ofreciendo progresiva independencia de acciones asistenciales.
- ▷ Incrementar el protagonismo y la organización de los vecinos en la solución de problemas alimentarios.
- ▷ Mejorar el hábitat urbano.

En el marco del proyecto se realizan actividades como creación de huertas familiares y comunitarias, cría de animales para autoconsumo (pollos camperos, gallinas ponedoras, conejos, codornices), construcción de unidades de cría colectiva y administración de insumos en forma comunitaria.

Actualmente se promueve la generación de emprendimientos socio-productivos, fundamentalmente a partir de aquellas familias que han superado la etapa de producción para autoconsumo. De esta manera, se forman grupos en diferentes actividades que son apoyados con subsidios para la compra de insumos y/o equipamientos para facilitar el inicio de la producción con vistas a la comercialización.

▷ **Proyecto de Orientación Familiar**

Se inició en septiembre de 1997 y está dirigido a las familias más vulnerables vinculadas a los Centro Crecer, con el objetivo de desarrollar en esos grupos conocimientos, hábitos y actitudes que permitan la resolución de problemas de la vida cotidiana, generando posibilidades de inserción social.

De esta manera, desde 1997 hasta 2000, sesenta orientadores familiares (estudiantes universitarios avanzados) llevaron adelante el seguimiento de las familias seleccionadas por los coordinadores de los Centros Crecer con la finalidad de incorporar a éstos a los niños menores de cinco años, incorporar y/o reincorporar a las escuelas a los mayores de cinco, tramita la documentación de los niños indocumentados, e incorporar a los miembros del grupo familiar a algún proyecto del Programa Crecer y/o a instituciones barriales.

▷ **Plan Oportunidad**

El Plan Oportunidad surgió como iniciativa del Servicio Municipal de Empleo y compromete además la participación de distintos organismos de la administración municipal: Dirección de Educación, Servicio Público de la Vivienda y Secretaría de Promoción Social a través del Centro de la Juventud y el Programa Crecer.

Se trata de un plan de asistencia educativa, capacitación laboral y empleo temporario, para jóvenes de 15 a 20 años con bajo nivel de instrucción.

Su objetivo general es mejorar la integración social de los beneficiarios, brindándoles asistencia educativa para completar o continuar sus estudios. En tanto, sus objetivos específicos son capacitar a los jóvenes para desempeñarse en diferentes oficios, revalorizar el espacio educativo, promover la inclusión y favorecer la socialización de los jóvenes, y fortalecer el núcleo familiar.

Durante los años 1998 y 1999 se seleccionaron familias que contaran entre sus miembros a jóvenes de entre quince y veinte años que no hubieran finalizado el nivel primario y que estuviesen desempleados. Dicha selección se realizó con la convicción de que las posibilidades de éxito del joven y la continuidad en el proyecto estaban estrechamente ligadas a la calidad del vínculo que él sostenía con su familia, consideran-

do especialmente las expectativas y atención que la familia depositaba en el joven y las actividades que él desarrollaba.

El trabajo de los equipos técnicos de los Centros Crecer se concentró en identificar entre esos grupos familiares a aquellos núcleos que mejor pudiesen entender la propuesta y manifestasen condiciones para sostener a los jóvenes en ella. Asimismo, los equipos técnicos hicieron un seguimiento permanente del proceso, a los efectos de consolidar esas condiciones, evitando la deserción y procurando ampliar el impacto del proyecto al interior del grupo familiar, evaluando sus alcances allí y en el contexto social.

▷ **Algunos aspectos de la capacitación**

En 1997 hubo una firme decisión política en la Municipalidad de Rosario de implementar un modelo de intervención social superador de la fragmentación y del asistencialismo existentes hasta entonces. La Secretaría de Promoción Social identifica como objeto fundamental de su trabajo contribuir a la construcción del tejido social y de los derechos que lo posibilitan.

El derecho al desarrollo implica la facultad de participar en la esfera económica, social, cultural y política, y gozar en plenitud de la condición de ciudadano. Se parte de considerar que el estado de vulnerabilidad en el cual se encuentran inmersos sectores de la comunidad constituye una condición social que inhabilita a los sujetos para resolver de manera satisfactoria situaciones que afectan su subsistencia y calidad de vida.

Por un lado, la educación de la comunidad, a través de la inserción en espacios públicos de educación y cuidado infantil, produce un impacto cultural en la población más vulnerable por la construcción y apropiación de hábitos y saberes vinculados con la alimentación, salud, estimulación infantil, higiene, buenas prácticas de manipulación de alimentos, capacidad de expresión y comunicación, revalorización personal como miembro de un colectivo social, con derecho a opinar, proponer, disentir. Así se enriqueció el mundo simbólico y las relaciones grupales, vecinales e institucionales.

Por el otro, la educación adquiere un papel fundamental al interior del propio Programa Crecer como práctica habitual y como formación permanente en servicio, en tanto los conocimientos se asocian con la fun-

ción y actividades diarias desarrolladas en la atención de los niños en los proyectos Nutricional, Pedagógico y de Estimulación Psicomotriz y con la promoción de las familias beneficiarias del Centro. El espacio construido para el voluntariado se erige como lugar de intercambio, de comunicación y de opinión, de participación activa, de estímulo continuo a la creatividad, al crecimiento del capital social y cultural.

Recibieron y reciben capacitación coordinadores, profesoras de nivel inicial, profesores de educación física, auxiliares profesionales, auxiliares de cocina y mantenimiento, promotores aerotécnicos, voluntarios y colaboradores de los Centros Crecer, instituciones y organizaciones barriales, familias beneficiarias de los Centros, y grupos de emprendedores.

La identificación de las necesidades de capacitación de los distintos actores se realiza a través del monitoreo llevado a cabo por el equipo técnico central, la evaluación de los coordinadores de los equipos técnicos locales, reuniones de equipos por distrito, encuestas, reuniones por especificidad de roles y funciones, y planificaciones de actividades anuales, semestrales y/o mensuales.

En cuanto a la metodología elegida, se prioriza la capacitación en servicio a través de la organización de encuentros y talleres que posibiliten un entrenamiento práctico e instancias de discusión y reflexión.

Durante la capacitación se abordan y desarrollan temas relacionados con políticas sociales, participación y ciudadanía, prevención de la desnutrición, seguridad alimentaria, prevención y detección del maltrato y abuso sexual infantil, actividades productivas, el juego, educación inicial, temas específicos de salud reproductiva y salud bucal.

Las acciones de capacitación las llevan adelante especialistas en distintas disciplinas (sociología, ciencia política, comunicación social, pediatría, psicología, ciencias de la educación, veterinaria, agronomía, nutrición, educación inicial, educación física) que ejercen funciones en la misma Secretaría de Promoción Social o en otras del ámbito municipal.

Durante 2004 se organizó una capacitación destinada fundamentalmente a los profesionales auxiliares, a las profesoras de nivel inicial y miembros del equipo de cada Centro Crecer. La capacitación fue solicitada a la Dirección de Educación de la Secretaría de Cultura y Educación, que organizó los módulos y convocó a algunos docentes universitarios para dictarlos.

Los testimonios y percepciones compartidos por distintos actores indican que la capacitación constituye una herramienta fundamental para el despliegue de conocimientos, creatividad lúdica y la puesta en juego de los vínculos y la identidad social. Brinda nuevas formas de comunicación y respeto por la palabra del otro, descubrimiento y desarrollo de habilidades personales y grupales, solidaridad y compromiso para con la infancia y el respeto de sus derechos.

Vale señalar, por último, que el Programa Crecer surgió de la articulación a nivel local de dos programas nacionales (Promin y Prani) que proveyeron infraestructura edilicia y equipamiento para la construcción de efectores de atención a niños y niñas de dos a cinco años, en forma simultánea con el proceso de reconversión de comedores municipales.

A su vez se establecieron convenios con distintas organizaciones no gubernamentales que se encontraban trabajando con la problemática de la infancia en situación de riesgo, de manera de implementar cuatro centros (Puerto Alegría, Pajarito Remendado, Victoria Walsh, Jardín del Sol).

Desde el inicio del Programa se consideró fundamental para garantizar el desarrollo de la experiencia trabajar en forma articulada con otras instituciones u organismos. Así, el Programa extendió lazos con todas las áreas del gobierno municipal; centros de salud, escuelas y defensorías zonales del Estado provincial; la Universidad Nacional de Rosario y la del Centro Educativo Latinoamericano, y organizaciones no gubernamentales.

El reconocimiento y la confiabilidad generados en la población posibilitaron que se acrecentaran las relaciones con distintas organizaciones e instituciones, fundamentalmente a nivel territorial, lo que permitió diseñar acciones conjuntas e incluso superar satisfactoriamente situaciones críticas de quiebre institucional, como fueron las de diciembre de 2001.

En la actualidad se han potenciado proyectos comunitarios barriales que son acompañados técnicamente desde los Centros Crecer y que generan un ingreso económico para los grupos participantes, permitiendo además el desarrollo de capacidades que quedan instaladas en la población.

VII Anexos

▷ La Ciudad de los Niños. Los espacios institucionales de participación

Los miembros de los Consejos de Niños son elegidos por sus pares del distrito en votación democrática en cada escuela, club, iglesia, biblioteca popular, u otras instituciones. Los consejeros permanecen durante dos años en sus funciones y tienen reuniones periódicas con el intendente y su gabinete y con el Concejo Municipal. Sesionan semanalmente como taller de ideas y propuestas eligiendo un eje de trabajo por período. Trabajan en forma cotidiana con la Comisión Intergubernamental del proyecto La Ciudad de los Niños. A su vez, los niños sostienen encuentros con los vecinos, instituciones no gubernamentales y prensa para difundir y facilitar proyectos.

Decisión gubernamental, asignación presupuestaria y creación de un órgano de gobierno horizontal garantizan el funcionamiento de los Consejos de Niños, que se convierten en nuevos interlocutores legítimos propendiendo a la construcción de redes más amplias de actores sociales.

Primer Consejo de Niños: Funcionó en el primer distrito descentralizado, en la zona Norte de la ciudad, desde 1997 en una antigua estación de ferrocarril (Estación Embarcaderos), reconstruida a tales fines. Eligieron como eje de trabajo “Lo Público y Lo Privado”. En este sentido impulsaron la campaña de afiches “Desde la mirada de un niño, ¿qué es público y qué es privado?”. A partir de la vivencia del espacio público como espacio para el juego, propusieron consagrar un día especial cada año durante el cual niños y adultos experimenten la importancia del juego y la convivencia. Para su concreción llevaron al Concejo Municipal la siguiente iniciativa: que el primer miércoles de octubre de cada año sea declarado Día del Juego y la Convivencia, logrando su aprobación en abril de 1998. Este Consejo de Niños tuvo a su cargo la convocatoria, difusión y organización del evento central “La fiesta en la calle”, en octubre de 1998.

Segundo Consejo de Niños del Distrito Norte: Comenzó a sesionar en julio de 1999 y trabajó ese año ahondando en las bases de la institucionalización del festejo del Día Anual del Juego y la Convivencia. Continuó con sus tareas hasta diciembre de 2000, integrando al eje del juego el concepto de comunicación. A partir de la relación juego-comunicación, los consejeros trabajaron sobre el espacio público, entendiéndolo como el territorio que propicia el encuentro y la comunicación entre los ciuda-

danos, posibilitando nuevas formas de interacción con el otro y nuevos hábitos de convivencia y aprendizaje. Como propuesta conjunta entre padres y consejeros se concreta desde el mes de julio de 2000 la realización de Ferias de Juego itinerantes que recorrieron las diferentes plazas del Distrito Norte. En estas ferias surge una fuerte intención de indagar en la “memoria” de los espacios, y es en este sentido que el Consejo comienza a elaborar un video donde se toma a “la ciudad como espacio comunicante”, con el objetivo de recuperar la memoria de aquellos lugares que constituyen ese inmenso texto que es Rosario y que revelan parte de su historia en sus huellas urbanas. Como síntesis de su trabajo, en el mes de diciembre, este grupo cerró sus actividades adhiriendo al Día de la Radio y la Televisión a favor de los Niños instituido por Unicef, día al que Rosario se sumó desde 1999. Dicha adhesión consistió en la participación del Consejo en medios de comunicación locales.

Tercer Consejo de Niños del Distrito Norte: Comenzó a sesionar en marzo de 2001. Conformado por 45 niñas y niños del distrito, mantiene como sede de reunión la Estación Embarcaderos. Entre las actividades realizadas ese año se cuentan la realización de dos Ferias de Juegos y la nueva edición del Día del Juego y la Convivencia, además de las actividades de forestación realizadas con los consejeros del Distrito Oeste como parte de la propuesta La Línea Verde. Adhiriendo a la campaña “Que haya paz”, iniciada por los artistas de la ciudad de Rosario, los consejeros del Distrito Norte impulsaron la recolección de firmas “Todos por la paz”.

El acto de cierre de esta acción se realizó el 10 de diciembre en el marco del Día de la Radio y la Televisión a favor de los Niños y Niñas.

Cuarto Consejo de Niños del Distrito Norte: Desde el relanzamiento del Proyecto en el año 2003, se convocó nuevamente a las escuelas y otras instituciones no gubernamentales, vecinales y comunitarias para la selección de los nuevos consejeros. Comenzó a sesionar el 7 de junio en su sede de la Estación Embarcaderos, integrado por 30 niños y niñas pertenecientes a 20 escuelas del Distrito y 5 organizaciones y centros barriales. El centro de su preocupación, a la hora de definir un eje de trabajo, fue la inseguridad en la ciudad, ya que ello les impide desplazarse por las calles, jugar en las veredas y plazas y estar tranquilos en sus momentos de juego. A partir de ello, y de la propuesta realizada por los niños a Tonucci en su visita a Rosario en el mes de junio, una de las ideas de abordaje del tema fue organizar una red de adultos que cuiden a los niños en su tiempo de juego y esparcimiento en el espacio público. Con el eslogan “Dos padres

tomando mate por cuadra”, producido por uno de los integrantes del Consejo, Tonucci le dio forma a una red de contención a la infancia, para correr el eje de la seguridad del control policial. En 2004 se mantuvo el grupo, incorporándose nueve niños, y se continuó trabajando en la concreción de la propuesta relacionada con la temática seguridad/inseguridad social. Los niños propusieron diseñar y construir bancos que sirvan de referencia para que los padrinos y madrinas puedan ocuparlos. La propuesta de que dos padres se encuentren tomando mate en cada cuadra se vería concretada en estos bancos, haciendo que los niños puedan ejercer su derecho al juego sintiéndose acompañados y seguros. Se fundamentó en la necesidad de que, ante los problemas de inseguridad, se ocupen los espacios públicos en vez de que cada uno se refugie en los espacios privados, y en el pedido de los niños de que los adultos puedan hacerse cargo de cuidarlos aun cuando no sean sus propios hijos. El lanzamiento de esta propuesta se llevó a cabo en diciembre bajo el lema: “Tome asiento, siéntase padrino”.

Primer Consejo de Niños Distrito Oeste: Se creó en junio de 2000, acompañando el proceso de descentralización municipal. El Centro Municipal de Distrito Oeste, inaugurado el 12 de febrero de 1999, significó para la Municipalidad un desafío en sus políticas de desarrollo y crecimiento urbano y social de una zona postergada, caracterizada por sus enormes necesidades, asentamientos irregulares, agudos problemas sociales, desempleo y grupos migratorios que se afincan buscando una vida mejor. El Consejo de Niños del Distrito Oeste comenzó a sesionar en La Granja de la Infancia, encarando un proyecto basado en el derecho a la belleza: La Línea Verde. El objetivo que persiguió este grupo de niños, al que también se sumaron los padres, fue crear lugares de convivencia y espacios verdes, integrando los barrios de la zona en “una línea verde” –canteros con flores, árboles, plazuelas– que vincule, cruce y embellezca el distrito al que pertenecen.

De esta manera, para “hacer que la ciudad vuelva a ser bella”, el Consejo de Niños realizó durante el año 2000 la primera etapa de la campaña La Línea Verde, que consistió en recorrer zonas del distrito con la intención de conversar con los vecinos y dar a conocer los alcances del proyecto. Durante 2001, siguiendo con las intervenciones previstas, se llevaron a cabo acciones sistemáticas con la comunidad: contacto con instituciones de la zona que apoyaron la concreción de La Línea Verde, difusión del proyecto en las escuelas de los consejeros, elaboración de

folletería y material informativo, jornadas de forestación y limpieza de terrenos y calles, parquización de los cancheros en avenidas que cruzan el distrito, etcétera.

Estas acciones se fundamentaron en la necesidad de generar una estética que invite a experimentar el placer de recorrer la ciudad, redescubrirla y recrearla, participando con los ciudadanos en la transformación concreta de los espacios. Este Consejo acompañó nuevamente la realización del Día del Juego y la Convivencia y llevó a cabo, junto con el Consejo del Distrito Norte, dos Ferias de Juegos en distintos espacios públicos de la ciudad. Apoyando la Campaña “Todos por la Paz”, impulsada por los consejeros del Distrito Norte, colaboraron en la recolección de firmas. Este grupo de consejeros fue precedido por un grupo de Niños Proyectistas que trabajó de junio a septiembre de 1999 en el proyecto de la plaza que rodea al Centro Municipal de Distrito Oeste.

Segundo Consejo de Niños del Distrito Oeste: Desde el relanzamiento del proyecto en 2003, se convocó nuevamente a las escuelas y otras instituciones no gubernamentales, vecinales y comunitarias para la selección de los nuevos consejeros. Comenzó a sesionar el 7 de junio en La Granja de la Infancia. El grupo se constituyó con alrededor de 30 niños y niñas de las escuelas y organizaciones barriales del Distrito. En cuanto a su eje de trabajo, los niños se mostraron preocupados por la basura en las calles y espacios verdes de la zona, en muchos casos, en las calles de sus casas.

La intención fue darle forma a una propuesta de concientización respecto de la separación de la basura y la importancia del reciclado, en el marco de la campaña La Línea Verde. Al inicio de 2004 se realizó la convocatoria a las escuelas e instituciones barriales, conformándose un grupo de aproximadamente 37 niños y niñas. Las propuestas más relevantes giraron en torno a dos temáticas: la falta de trabajo de los adultos y su influencia en los niños, y el reciclado de la basura.

Primer Consejo de Niños del Distrito Sur: Siguiendo el proyecto de descentralización municipal, a partir de la apertura del Centro de Distrito Sur, se convocó a un Consejo de Niños. Desde 2003 se convocó a las escuelas y otras instituciones no gubernamentales, vecinales y comunitarias para la selección de los consejeros. Comenzó a sesionar el 7 de junio en el Balneario del Saladillo, en un tradicional predio de la zona. El grupo quedó constituido con alrededor de 30 niños y niñas de las escuelas y organizaciones barriales del Distrito. Respecto de su eje de trabajo, avanzaron, a

partir de los recuerdos y deseos individuales y grupales, sobre la memoria colectiva de los espacios tradicionales y acontecimientos del barrio.

En agosto de 2004 inician sus actividades los siguientes Consejos: Primer Consejo de Niños del Distrito Centro: Funciona en La Isla de los Inventos, con aproximadamente 43 niños y niñas. En el transcurso del año se desarrollaron dinámicas grupales para propiciar la integración y facilitar la producción colectiva, espacios de reflexión e intercambio de ideas, planificación y construcción de la ciudad imaginada. Algunas de las temáticas que surgieron en los últimos encuentros giraron en torno a la concientización de los adultos ante la falta de higiene en los parques, los niños que se encuentran en la calle, trabajando, durmiendo, pidiendo, y la falta de trabajo de los adultos.

Primer Consejo de Niños del Distrito Noroeste: Funciona en el Centro Crecer No 11, con aproximadamente 31 niños y niñas. Este Consejo se encuentra trabajando sobre la conformación del grupo y la construcción de un lugar propio para transformar la ciudad.

Primer Consejo de Niños del Distrito Sudoeste: Funciona en el Jardín de los Niños como lugar de encuentro, cuenta con aproximadamente 26 niños y niñas. Se trabajó con diferentes estrategias lúdicas tendientes a la conformación grupal y sobre el eje de la función del consejero.

Grupos de padres: La actual situación de crisis tanto económica como social ha dejado al descubierto la necesidad de sostener ciertos espacios de pertenencia a partir de los cuales los vínculos con el otro se fortalezcan.

Atentos a estas circunstancias, desde el proyecto se tomó esta demanda específica del grupo de padres del Consejo de Niños del Distrito Norte y se los invitó a canalizar su inquietud proponiendo encuentros a partir de los cuales se debaten temas de interés para la ciudad.

Así, en abril de 2000 comenzaron a reunirse sistemáticamente los sábados cada 15 días acompañados de coordinadores del proyecto. De estas reuniones surgieron numerosas ideas en torno del espacio público, una de ellas, las Ferias de Juego itinerantes del Distrito Norte. El objetivo de las Ferias de Juego apunta a vivir la recuperación del espacio público mediante juegos cooperativos y de integración, donde los diferentes lenguajes se hacen presentes. Un lugar muy importante dentro de la feria lo ocupan los juegos relacionados con la recuperación de la memoria, que intentan fortalecer en los vecinos y las instituciones una mirada de pertenencia y una vivencia de apropiación de los hechos históricos, sociales y culturales propios del distrito del que forman parte.

Los padres junto al personal de La Ciudad de los Niños y la Dirección General de Recreación y Deportes comenzaron a construir el espacio de la Feria, desde la organización –creación de juegos, elaboración de material, difusión– hasta la coordinación de los stands que la integran.

Reconociendo la importancia de esta primera experiencia, se generó un espacio similar con padres de los niños del Consejo del Distrito Oeste. Así, conformados como grupo, iniciaron un camino propio cuyo emergente tiene que ver con la necesidad de instalar espacios verdes para embellecer su distrito. Luego, este objetivo se volvió común a niños y padres, comenzando a trabajar conjuntamente en este intento de abrir nuevos caminos de participación en democracia.

Grupo de ex consejeros: A partir de una demanda concreta de los consejeros, que finalizaban sus dos años como miembros del Segundo Consejo del Distrito Norte y del Primer Consejo del Distrito Oeste, de continuar trabajando, se decidió conformar un grupo de ex consejeros.

Teniendo en cuenta la edad de los ahora adolescentes, se definieron instancias más específicas de participación para ellos. Se les asignó el espacio de medios de comunicación para difundir el proyecto La Ciudad de los Niños, incluyendo actividades como la visita a medios locales y la elaboración del Boletín Anual del Proyecto. Este grupo, integrado por 22 adolescentes, se reúne quincenalmente en El Jardín de los Niños. El grupo de autodesignó como Grupo Cohiue, en relación al árbol del mismo nombre, “que crece en grupos y siempre buscando la luz”. Sus integrantes expresaron el deseo de ocupar papeles más activos con relación a los Consejos, proponiéndose como auxiliares en el trabajo de coordinación de los más pequeños. Está previsto que el Grupo Cohiue conduzca un programa radial de difusión del proyecto en una FM reconocida de la ciudad.

▷ **Experiencias significativas en los Centros Crecer**

Los proyectos que conforman el Programa Crecer, y que se desarrollan con iguales características básicas en todos los Centros, constituyen la base a partir de la cual se generan a nivel local diferentes iniciativas que surgen en la interacción de los equipos y los vecinos, y responden a particularidades de los distintos barrios. Estas experiencias son replicadas muchas veces en otros centros.

Un día para todos. Así se denominó una actividad, organizada por un Centro Crecer para la convocatoria a voluntarios de la comunidad. Se conformó un plantel de voluntarios durante la entrega de las cajas alimentarias, ofreciendo a las personas la posibilidad de elegir la tarea, el día y el horario. Sobre un total de 250 familias convocadas, se registraron 180 voluntarios, que comenzaron a participar en diferentes tareas.

Las entrevistas realizadas con el objetivo de evaluar el proceso de participación de voluntarios en el Centro revelaron que, en algunos casos, suele ser el inicio de un cambio de posición con relación a problemáticas familiares, principalmente violencia familiar. Algunas de las expresiones utilizadas por las voluntarias fueron una muestra de ello: “Soy otra de verdad, más segura de mí misma”, “El Crecer me acercó a mi hermana y a mi madre”, “Aunque tenga más actividad, mi casa está organizada”, “Ahora me doy más maña con mis hijos”.

Colores primarios. Durante los primeros años de funcionamiento de uno de los centros, se planificaron actividades recreativas, denominadas “Colores primarios”, basadas en el conocimiento de espacios públicos (polideportivos, parques, instituciones sociales y recreativas) de la ciudad. Se propuso generar un marco de apropiación y pertenencia a la ciudad por parte de los vecinos, como también fortalecer los lazos de solidaridad y convivencia entre las familias. A partir de allí surgieron nuevas ideas y expectativas, participando todos en cada una de las actividades que se proponían.

Ensayo sobre el Voluntariado Social en Rosario. La tarea en el Programa Crecer y sus efectos se expresó en un ensayo que mereció el primer premio en el concurso organizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Municipalidad de Rosario, en el Año Internacional del Voluntariado. Este premio significó para todos los integrantes de un Centro Crecer una experiencia movilizadora.

Biblioteca. Los Centros Crecer fueron y siguen siendo los espacios físicos convocantes del trabajo conjunto y sostenido con vecinos y con instituciones representativas. Como producto de estas articulaciones institucionales surge el proyecto de organización de una biblioteca, compartido con la Vecinal y un taller de apoyo escolar para niños de los tres niveles de EGB, adolescentes y adultos que cursan la escolaridad primaria.

Proyecto Plaza. A partir del interés de los vecinos por mejorar la calidad de vida en el barrio, se convocó, desde un Centro Crecer, a una reunión con los representantes de las instituciones para proponer el pro-

yecto de una plaza. Los vecinos acercaron propuestas escritas, maquetas, y también hubo gente interesada en colaborar con materiales. Se organizaron grupos y turnos de riego, limpieza y cuidado del predio, manteniéndose hasta la actualidad. En diciembre de 2002 se realizó la inauguración del mástil con su bandera y algunos juegos construidos por los mismos vecinos.

Forestación. En la primavera de 2001 se plantaron 1.450 árboles por iniciativa de los vecinos de cada barrio. Un grupo de adolescentes sostuvo la organización conjuntamente con dos Centros Crecer, de manera que cada vecino plantaba un árbol provisto por la Dirección de Parques y Paseos de la Secretaría de Servicios Públicos de la Municipalidad de Rosario. Esto permitió forestar estos barrios de urbanización reciente y generar un impacto ambiental que mejore la calidad de vida de la población.

Residuos domiciliarios. La ausencia de servicios de recolección de residuos en la zona más vulnerable de un barrio motivó la constitución de grupos de vecinos para su limpieza. La preocupación acerca de qué hacer con la basura llevó a una capacitación en reciclado y aprovechamiento de los residuos domiciliarios. Se organizó una campaña de difusión con el objetivo de concientizar a la población sobre la importancia de mejorar sus condiciones de vida, tanto por la higiene como por la posibilidad de aprender a hacer abono orgánico para sus huertas familiares y/o grupales.

La horneada justa. Hacia agosto de 2001 se creó desde los proyectos Nutricional y de Autoproducción de Alimentos un nuevo espacio de inclusión: “La horneada justa”. La misma permitió brindar las herramientas necesarias para poner en marcha una fuente laboral, desarrollando una mayor capacidad de autogestión y asociación tendientes al logro de un trabajo solidario.

Inicialmente participaron catorce grupos familiares que se organizaron con un fin común: la producción de alimentos en base a harinas y la construcción de hornos familiares y/o comunitarios. En una segunda etapa, en 2002, se agregó la producción de dulces y conservas aplicando el uso del excedente de las huertas orgánicas. Se realizaron compras comunitarias de materiales, se elaboraron y vendieron panes, se construyeron hornos entre todos, conociéndose y reconociéndose en una modalidad de construcción colectiva. Algunos de ellos comenzaron a orientar a distintos grupos y/u organizaciones barriales, siendo así los actuales capacitadores que colaboran en el sostenimiento de los cursos. La labor

se extendió hacia otros centros y barrios de la ciudad, transmitiendo su experiencia a más de 150 vecinos.

Un nuevo centro. Durante 2001 los vecinos de un barrio del Distrito Sudoeste de la ciudad, organizados en la Cooperadora Escolar, el Centro de Salud y un Centro Comunitario gestionaron ante la Municipalidad la apertura de un Centro Crecer. Algunas familias conocían los distintos proyectos que desarrolla el Programa, por participar o haber participado como voluntarios y/o enviar a sus hijos a alguno de los centros que funcionan en otros barrios de la ciudad.

La Secretaría de Promoción Social, en respuesta a la situación social agravada y al pedido de la comunidad, se comprometió a construir el nuevo Centro Crecer con fondos propios e implementó de inmediato el Proyecto de Autoproducción de Alimentos.

Fruto de un trabajo mancomunado entre el Estado municipal y la comunidad, el nuevo Centro Crecer contó con todos los proyectos del programa, en funcionamiento a partir de noviembre de 2003.

Jóvenes y murga. La organización de una murga permitió recrear la alegría, el compartir y convivir de un modo diferente a lo habitual. En forma conjunta, un Centro Crecer, un Centro Comunitario y la Escuela de Artes Urbanas realizaron una convocatoria para la construcción de un espacio de arte para jóvenes del barrio. Dicha convocatoria consistía en la participación de reuniones semanales para realizar malabares y acrobacia, acompañados de instrumentos musicales. Esta actividad propició el encuentro y la apropiación de herramientas, permitiendo la autogestión.

Taller “Ejerciendo nuestros derechos”. Este taller surgió en agosto de 1997, a partir de los proyectos Nutricional y de Autoproducción de Alimentos del programa como un espacio de participación, reflexión y resolución de los problemas de la vida cotidiana que afectan a la comunidad, superando la instancia asistencial.

Este taller se realiza el día previo a la entrega mensual de la caja de alimentos y es abierto a toda la comunidad. De esta manera, se promueve que las personas que reciben asistencia alimentaria se comprometan asumiendo una posición activa con relación a sus necesidades.

Asimismo los otros invitados (funcionarios, profesionales, representantes de instituciones diversas) se implican con la gente en la resolución y/o derivación de las distintas problemáticas. En estos encuentros se logran trabajar distintos temas vinculados con el ámbito familiar (violencia, salud, nutrición), problemáticas de servicios urbanos tales como la

basura, el mejorado e iluminación de calles y profundización de trabajos de zanjeo. Desde este espacio surgió la creación de la comparsa Caléndula en 1998 y la formación del Centro Comunitario “Buenos Vecinos” en 2000.

Producción integrada 2003. Desde 2003 funciona frente a un Centro Crecer un proyecto productivo que integra actividades de cría de animales, huerta, plantas medicinales, aromáticas y panificación. Participan en este proyecto quince personas del barrio coordinadas por el promotor agrotécnico del Centro.

UNA CIUDAD CON CALIDAD DE VIDA
Inclusión social y espacio público

María Cristina Tamburrini

Guía de lectura

I Introducción

- ▷ **El contexto: la ciudad y su región.**
- ▷ **Hacia la construcción de consensos: la visión estratégica sobre la ciudad.**

II La construcción de ciudadanía a través del mejoramiento del hábitat.

Programa integral de recuperación de asentamientos: Rosario-Hábitat.

- ▷ **Carácter estratégico e impacto en la mejora de la calidad de vida.**
 - ▷ **La gestión del hábitat.**
- ▷ **Políticas públicas de mejoramiento del hábitat:** Proceso de consolidación del Programa como política de inclusión social.
 - ▷ **Institucionalización del programa como política pública del gobierno local.**
 - ▷ **Políticas de intervención urbana y nuevas herramientas de gestión.**
 - ▷ **Metodología de intervención y proceso participativo.**
- ▷ **Proceso de gestión e implementación.**
 - ▷ **Modelo de organización y gerenciamiento.**
 - ▷ **Articulación y gestión entre los actores involucrados.**
 - ▷ **Proceso de formulación y ejecución de los proyectos.**
 - ▷ **Proyectos iniciados en el marco del Programa Rosario Hábitat.**
- ▷ **Impactos.**
- ▷ **Problemas.**
- ▷ **Desafíos pendientes.**

III La agricultura urbana y los parques huertas en la ciudad: Una estrategia sostenida de emprendimiento social, participación ciudadana y desarrollo local.

- ▷ **Carácter estratégico e impacto en la calidad de vida urbana.**
- ▷ **Proceso de consolidación de la agricultura urbana como política pública de inclusión social.**
 - ▷ **Institucionalización del Programa de Agricultura Urbana como política pública del gobierno local.**
 - ▷ **Articulación y gestión entre los actores involucrados: efectos en la integración social.**
 - ▷ **La agricultura urbana en las políticas de planificación urbana.**
- ▷ **Impactos múltiples. Sustentabilidad y efectos en la transformación social y urbana.**
- ▷ **Problemas presentados y desafíos pendientes.**

- IV El espacio público ribereño:** Política sostenida en la recuperación territorial de espacios para uso público.
- ▷ **Carácter estratégico, expresión colectiva e impacto en la calidad de vida.**
- ▷ **Hacia una nueva relación de la ciudad y el río.**
 - ▷ **Políticas para el espacio público e instrumentos de planificación.**
 - ▷ **Acciones y proyectos urbanísticos. El Programa para el Desarrollo de la Costa.**
- ▷ **Proceso de recuperación de espacios públicos a través de la nueva relación de la ciudad con el río. Gestión para la integración social y la apropiación Ciudadana.**
 - ▷ **Los desafíos de un proceso.**
 - ▷ **Algunas Legislaciones originadas.**
 - ▷ **Los parques sobre la Ribera.**
 - ▷ **La recuperación del patrimonio arquitectónico de la producción.**
 - ▷ **Articulación y gestión entre diferentes actores.**
- ▷ **Impactos.**
- ▷ **Problemas y desafíos pendientes.**

V Anexo

- ▷ **Legislaciones generadas en el marco del Programa de Agricultura Urbana.**

VI Bibliografía

I Introducción

▷ El contexto: la ciudad y su región.

Rosario se ubica a 300 kilómetros de la ciudad de Buenos Aires, a 150 de la de Santa Fe, capital de la provincia homónima en la cual está ubicada geográficamente, y a 390 kilómetros de la ciudad de Córdoba. Situada en el corazón de la llamada Pampa Húmeda argentina, Rosario se localiza sobre el corredor fluvial del río Paraná (Hidro vía Paraguay-Paraná), en una superficie de 178,69 kilómetros cuadrados. El río Paraná bordea la ciudad y se ramifica en un extenso delta, ofreciendo un ámbito ecológico y paisajístico natural.

Rosario se ha caracterizado por una historia de pujanza y prosperidad económica y social, con el auge del puerto, la conformación del cordón industrial del Gran Rosario y la creciente actividad comercial y financiera, rasgos que la identificaron durante las primeras seis décadas del siglo XX. La abundancia de materias primas de origen agropecuario y su procesamiento en la región convirtieron a la agroindustria en uno de los sectores de crecimiento con ventajas significativas.

El Área Metropolitana de Rosario comprende a la ciudad de Rosario, con 908.399 habitantes (según resultados preliminares del Censo 2001) y a dieciséis localidades que, en su conjunto, cuentan con aproximadamente 1.164.800 habitantes. Se estructura a partir del sistema de puertos, que forma un eje, de norte a sur, a lo largo de la ribera del río Paraná, en una extensión aproximada de 60 kilómetros, desde Puerto San Martín al norte hasta Arroyo Seco al sur. Este sistema de puertos es el nodo terminal de una amplia red de infraestructura –vial y ferroviaria–, soporte del tejido productivo regional. Desde la región de Rosario se comercializa la mayor parte de la producción agroindustrial de la Argentina, alrededor del 70 por ciento de las exportaciones de granos, subproductos y aceites vegetales, y alrededor del 30 por ciento del total de cargas operadas en el país.

Sin embargo, la desocupación de la región y la inmigración de población, en especial del norte del país, constituyeron otro de los rasgos de la ciudad en los últimos años.

En un contexto de crisis común a muchos países de América latina en las últimas dos décadas, los gobiernos locales han adquirido relevancia en la implementación de nuevas políticas. En tal sentido, Rosario no ha sido ajena a la imperiosa necesidad de los cambios. Los procesos urba-

nos y sociales más significativos reúnen algunas características sustanciales, a saber:

- ▷ La concentración de población en las grandes ciudades, los procesos de migración interna, el aumento significativo de la pobreza urbana, la exclusión social y el desempleo demandan la implementación de una política sostenida y de gran impacto para dar respuestas a las necesidades del hábitat y a la integración física y social.
- ▷ El proceso acelerado de urbanización llevó a la concentración en las ciudades y, más recientemente, al fenómeno de dispersión. Así, nuevas urbanizaciones extendidas en el territorio conviven con la centralidad y con las periferias degradadas. Se generan nuevos sistemas de relación territorial y de posicionamiento de las ciudades en la región.
- ▷ La presencia de áreas vacantes situadas en lugares centrales de la ciudad consolidada fueron el origen del desarrollo de infraestructuras productivas y portuarias de la ciudad. Los cambios en los modos de producción de la actividad portuaria, a la vez que mostraron un panorama desolador, por el desempleo y la reestructuración del sistema, presentaron la oportunidad de acceder al río desde la ciudad y de generar nuevos espacios públicos.
- ▷ La necesaria implementación de políticas de fortalecimiento de la sociedad civil. El proceso de descentralización de la ciudad ha dado inicio a nuevas formas de participación y ha permitido la interacción de los ciudadanos en la definición de las obras prioritarias en el interior del presupuesto participativo de cada uno de los distritos de la ciudad.
- ▷ El papel desempeñado por los instrumentos de planificación urbana. Existe una clara vocación urbanística plasmada en los instrumentos que ha posibilitado, a lo largo del tiempo, concretar proyectos; algunos de ellos como ideas expresadas en los primeros planes y programas para Rosario. El Plan Director, el Plan Estratégico Rosario, el actual Plan Estratégico Metropolitano, y la elaboración de la Carta de Concertación del Plan Urbano Rosario¹, realizada en agosto del 2004 sobre la base del documento Plan Director Rosario, bases para el Acuerdo (1999), refuerzan esta vocación de convocatoria, entendiendo la ciudad como una construcción social compleja a lo largo del tiempo.

En este contexto, Rosario se ha planteado reafirmar su compromiso de aportar desde la sociedad local a los Objetivos de Desarrollo del Mile-

nio, aprobados en el año 2000 por 190 jefes de Estado y de Gobierno en las Naciones Unidas para ser alcanzados en el año 2015 a favor de un desarrollo humano sustentable.

Uno de los ejes que el Municipio comparte con sus ciudadanos y con la comunidad de otras localidades en este marco aborda los aspectos y temas que hacen posible el objetivo de lograr que Rosario sea “una ciudad con calidad de vida, con derecho de todos al espacio público y a un hábita de calidad”.

La ciudad es un hecho colectivo, es el espacio para la construcción de ciudadanía. La ciudad como proyecto y construcción colectiva, “es el lugar privilegiado en el cual el ciudadano hace efectivo su derecho a participar en las decisiones que lo afectan”². La noción de ciudadanía se fundamenta en la idea de igualdad. La ciudadanía social es pensada como una solidaridad colectiva que unifica como sentimiento de pertenencia a la ciudad. Es importante pensar a todos los ciudadanos incluidos en proyectos sociales, físicos, ambientales, económicos, produciendo aprendizajes para la ciudadanía y para el mejoramiento de la calidad de vida³.

Rosario ha logrado sostener el liderazgo público a través de la consolidación sucesiva del proceso de participación de los actores sociales, movilizándolos en los procesos de transformación para mejorar la calidad de vida urbana, que implica cuestiones de servicios, infraestructura, equipamiento, espacios públicos, vivienda, transporte, cultura, educación. Los procesos inducidos y los resultados obtenidos en la búsqueda de una ciudad habitable, de consensos, de espacios para la recreación y la producción se desarrollan a través de los siguientes programas:

- ▷ Programa Rosario Hábitat.
- ▷ Programa de Agricultura Urbana.
- ▷ Recuperación territorial de espacios para uso público en el sistema ribereño.

Estos programas abordan políticas públicas dirigidas a:

- ▷ El mejoramiento del hábitat, afrontando la problemática de la informalidad urbana, abarcando acciones de integración física y social de la ciudad. El Programa Rosario Hábitat –de alto impacto en la transformación del hábitat popular, a partir de la dotación de infraestructura como sinónimo de calidad de vida y el desarrollo de

políticas sociales— plantea el ordenamiento del tejido y el trazado urbano, la provisión de infraestructura básica y equipamiento, el mejoramiento habitacional, nuevas viviendas para la reubicación de familias y la regularización dominial. Se destaca el proceso de participación ciudadana en las diferentes etapas. Así, el modelo de gestión se basa en la integración de todos los sectores: técnicos, usuarios, desde la planificación de los proyectos hasta la elección de representantes de los beneficiarios en la supervisión del proceso y en la evaluación.

- ▷ La inclusión social y el desarrollo de emprendimientos productivos, a través de la implementación del Programa de Agricultura Urbana y los proyectos previstos de Parques Huertas en la ciudad. El programa representa un impacto tangible en la mejora de la calidad de vida de las personas, como resultado del trabajo conjunto y como emprendimiento social, cultural y económicamente sustentable. El impacto generado a partir del desarrollo de otras actividades derivadas —como la generación de emprendimientos asociados a la agricultura urbana, el desarrollo de ferias semanales sobre el espacio público de la ciudad, y la contribución al mejoramiento ambiental del entorno urbano— constituyen rasgos fundamentales de un cambio de actitud ciudadana frente a los problemas de la marginación y la pobreza.
- ▷ La recuperación para la ciudad de nuevos espacios públicos, particularizando la integración de la ciudad y el río como acción emblemática y colectiva. Una gestión continua de recuperación de espacios en desuso para nuevos usos públicos caracteriza a Rosario y a la vez la diferencia de otras ciudades. Las acciones y políticas llevadas a cabo sucesivamente en la última década muestran la convicción, sostenida en el tiempo, de acceder a la costa ribereña desde diferentes puntos del tejido urbano. Esta visión estratégica fue el hilo conductor de una serie de proyectos y programas incluidos en las estrategias de planificación local. La misma tomó como eje vertebral el río Paraná, en un enfoque diferente, pues ya no sólo tomó el río como eje de movilidad fluvial y desarrollo de espacios productivos, sino como tema de los rosarinos por su significado colectivo y como patrimonio público. El impacto puede medirse en la apropiación que realizan los ciudadanos de estos espacios públicos en diferentes situaciones sociales y culturales, aumentando el sentido de pertenencia de los mismos.

▷ **Hacia la construcción de consensos: la visión estratégica sobre la ciudad**

Resulta oportuno señalar algunos aspectos significativos de la gestión desarrollada en Rosario, en particular desde 1995, y también aquella iniciada más recientemente. Esta fecha marca especialmente una nueva forma de gobierno local que estuvo caracterizada por procesos de participación que, aun cuando inicialmente resultaban inciertos, hoy encuentran un camino consolidado. Los iniciadores de este recorrido de construcción de consensos y su articulación con la planificación urbana fueron la implementación del Programa de Descentralización Municipal y el Plan Estratégico Rosario. Posteriormente, esta participación afrontó un nuevo camino con el proceso de construcción del hábitat popular, a partir de la implementación del Programa Rosario Hábitat, cuyas gestiones fueron iniciadas en 1997.

El Plan Estratégico ha conseguido generar dinámicas sociales de compromisos y de acuerdos novedosos, participativos y siempre tendientes a la inclusión social, logrando instalar la movilización de actores públicos y privados hacia objetivos comunes. Se iniciaba entonces un desafío hasta ese momento inédito: la fijación de objetivos estratégicos para la ciudad, consensuados entre actores públicos y privados. Por primera vez el futuro se discutía y se concebía como una tarea de todos. Se asumía la importancia de contar con un plan que no buscaba sustituir al plan de gobierno, sino complementarlo con la riqueza de diversas miradas y trascender en el tiempo, más allá de una gestión⁴.

La verdadera fortaleza del Plan Estratégico Rosario estaba dada, principalmente, por la visión global que las instituciones⁵ de la ciudad diseñaron como horizonte, posible y deseable. Esta visión planteaba: Rosario, una ciudad sustentada en el trabajo y la creación, con oportunidades de vida y de progreso para todos sus habitantes, que recupera el río y se constituye en punto de integración y encuentro en el Mercosur.

Esta valoración persiste en el tiempo. Una encuesta de opinión realizada en 2003 entre ciento cincuenta instituciones que integran el Consejo General del Plan⁶ demostró el alto grado de consenso que mantiene el contenido de la visión estratégica, con un 87 por ciento de menciones a favor (de acuerdo, 54 por ciento; muy de acuerdo, 33).

A principios de 2000 se incorporó al PER, como una de sus herramientas, el Sistema de Indicadores Urbanos, con el objetivo principal de detectar, monitorear y visualizar logros y problemas pendientes en la ciudad.

Se tuvo en cuenta el Sistema de Indicadores Urbanos de Naciones Unidas para tener parámetros comparables con otras ciudades de la Red del Observatorio Urbano Global, establecido por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos-Hábitat, como mecanismo para monitorear el progreso de la implementación de la Agenda Hábitat⁷.

Estos indicadores intentan examinar el desarrollo de las políticas urbanas destinadas a enfrentar la pobreza, propiciar la equidad de género, asegurar la vivienda, mejorar el medio ambiente, fortalecer el desarrollo económico, promover la gobernabilidad participativa y la cooperación internacional.

A partir de febrero de 2004 se inició el Plan Estratégico Metropolitano (PEM) con el objetivo de encontrar canales adecuados, que ofrecieran un entorno favorable para la cooperación interinstitucional y la solución consensuada y corresponsable de las cuestiones metropolitanas de la Región Rosario.

El Plan Director representó el correlato en la estructura física de la ciudad de aquellos objetivos y lineamientos que sustentan el Plan Estratégico. Es un instrumento urbanístico que interpreta los procesos de cambio de la ciudad y define formas de actuación para su transformación física y funcional en el ámbito del territorio municipal.⁸ Contiene los lineamientos, programas y las propuestas concretas para el desarrollo equilibrado de la acción privada, y especialmente de la gestión y ejecución de la obra pública. Articula los programas y proyectos estratégicos de la ciudad y su región metropolitana, a la vez que desarrolla instrumentos de escala intermedia (planes de distrito y planes especiales) y normativas particulares. Los proyectos estructurales son: el sistema ciudad-río, el nuevo frente territorial, el sistema ciudad-aeropuerto, y el nuevo eje metropolitano.

Las transformaciones producidas han sido posibles gracias al apoyo de los sectores ciudadanos y el acompañamiento de la gestión local a través de las políticas públicas implementadas en la última década. Legitimidad y participación, generación de procesos de inclusión social, desarrollo productivo local, y apropiación del espacio público en la búsqueda de la revalorización emblemática de la ciudad junto al río Paraná sintetizan el desarrollo de políticas públicas sostenidas.

II La construcción de ciudadanía a través del mejoramiento del hábitat

Programa integral de recuperación de asentamientos Rosario-Hábitat

▷ **Carácter estratégico e impacto en la mejora de la calidad de vida**

A partir de mediados de la década del 70 se produjo una crisis en la estructura económica regional. El ajuste y reconversión en la industria metalmecánica, metalúrgica básica, siderúrgica, química y del papel, por citar aquellos ejemplos más relevantes, pusieron a la región ante una crítica situación económica y social, con dificultades para competir en un marco de apertura económica y competencia internacional⁹. Los altos índices de desocupación en la década de los 90, el aumento de la marginalidad, los impactos derivados del proceso de globalización, los profundos cambios en el accionar del Estado y, en especial, el proceso de privatización de las empresas de servicios iniciados, pusieron en evidencia nuevas situaciones urbanas manifestadas en lo social, económico y físico-espacial.

Según el estudio “Asentamientos irregulares en Rosario”, realizado por la Fundación Banco Municipal y actualizado en 1996, existían a esa fecha en la ciudad 91 asentamientos marginales, con 22.685 familias que comprendían a 113.382 habitantes; estos habitantes representaban entonces algo menos del 13 por ciento de la población total y ocupaban un 10 por ciento de la superficie urbanizada. Casi el 71 por ciento de los jefes de familia de esos asentamientos no había nacido en Rosario; el 58,9 por ciento de ellos había arribado a Rosario desde su lugar de nacimiento, mientras que el resto residía antes en ciudades o pueblos que no eran su tierra natal. El 20 por ciento, en tanto, era oriundo de Rosario¹⁰.

Si tenemos en cuenta los diferentes momentos en que estas familias arribaron a Rosario, observamos que el período comprendido entre 1975 y 1984 fue de gran afluencia de familias, representando un 33,25 de la población; mientras que en la última década la cifra representaba el 29,21 por ciento, y en el período 95-98, el 8,31. En este último caso, se trataba de familias que se asentaron en las villas, oriundas del Chaco, localidades del norte santafesino y, en menor medida, de Corrientes.

Rosario ha sido y sigue siendo un lugar de arribo para numerosas familias que, dejando sus provincias de origen, escapan de la crisis de su terruño. Gran parte de las mismas no ha tenido acceso a los mercados formales de tierra y vivienda y en consecuencia se producen modos de ocupación

informal en lo legal y en lo físico-territorial, ocupando predios libres, marginales o indeseados del proceso de desarrollo urbano formal de la ciudad. Los asentamientos irregulares constituyen, en definitiva, la respuesta a las demandas habitacionales de las familias excluidas.

Al crecimiento de las villas ha contribuido también el rápido crecimiento vegetativo de su población y el proceso de empobrecimiento de sectores medios. Esto se infiere comparando el crecimiento demográfico de la ciudad, que ha sido en los últimos años del 2,5 por ciento anual, con el de la población en villas, que ha sido del 4 por ciento. Las familias que ocupan estas villas se caracterizan por tener una población joven, altos niveles de desocupación y condiciones de habitabilidad de extrema precariedad que afectan su salud, su seguridad y su sano desarrollo. La irregularidad legal del dominio de la tierra genera también inestabilidad e impide el fomento de la inversión familiar en el mejoramiento de la vivienda. Hoy se verifica un proceso de densificación de algunos asentamientos existentes que aún no han sido intervenidos y recuperados desde el Programa Rosario Hábitat, y en menor medida se observan nuevos asentamientos.¹¹

La respuesta a los problemas creados por la pobreza en las ciudades ya no pueden ser los tradicionales programas de desarrollo. La expresión urbana de la pobreza es la informalidad residencial –los asentamientos irregulares– y la economía informal. En las ciudades latinoamericanas los indicadores de informalidad son altísimos, variando del 20 por ciento hasta el 50. Son ciudades cercadas por la pobreza. Las personas que viven de manera informal son la expresión de una demanda insatisfecha de tierra y de vivienda a precios accesibles.¹²

La pobreza estructural de un segmento importante de nuestra población impacta el territorio urbano produciendo la existencia de dos ciudades: una con marcados desequilibrios en relación con el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, y otra dotada de los mismos, con valores de centralidad urbana y con equipamiento.

El gobierno local decidió afrontar en 1997 el desafío de implementar políticas integrales superadoras de experiencias anteriores, para provocar un impacto mayor. Planteó generar políticas sociales, físicas, culturales, de género y económicas que permitieran, progresivamente y de modo sostenido en el tiempo, otorgar respuestas a las demandas habitacionales para una mayor cantidad de habitantes de la ciudad que hasta entonces vivían en asentamientos irregulares.

Para lograr este impacto era necesario actuar a corto plazo en la totalidad de los asentamientos, extendiendo la acción implementada hasta el momento y posicionando efectivamente al Municipio como regulador del crecimiento de la ciudad. Para concretar este plan se formuló el Programa Rosario Hábitat, cuyo objetivo general es encauzar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de vida de la población de asentamientos irregulares de Rosario, promoviendo la integración física y social de dichas áreas informales a la ciudad formal mediante mejoras en la infraestructura urbana, oferta de servicios sociales y regularización de las propiedades de las poblaciones beneficiarias.

La finalidad de una solución integral al problema de los asentamientos irregulares llevó al gobierno municipal, a través del Servicio Público de la Vivienda (SPV), a formular y gestionar los fondos para la implementación del Programa Rosario Hábitat. Las gestiones se iniciaron en 1997 ante el gobierno nacional y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En febrero de 2000 comenzaron formalmente las negociaciones con el BID y los ministerios de Economía, Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación, y la Jefatura de Gabinete del Estado Nacional; esas negociaciones permitieron acordar el financiamiento de la primera etapa del programa. A finales de 2001 el gobierno nacional firmó el contrato de préstamo con el BID y a mediados de 2002 comenzó formalmente la ejecución del programa, cuya unidad ejecutora fue el SPV. Este acuerdo implicó la toma de un crédito por parte del gobierno nacional de 43 millones de dólares, el cual se transfirió en calidad de subsidio al Municipio de Rosario, que a su vez aportó 28,7 millones, dando como resultado un financiamiento de 71,7 millones de dólares, que beneficiarán a aproximadamente 6.600 familias. De esta manera, el Municipio aportó el 40 por ciento de los recursos y la Nación, a través del crédito, el 60.

El Programa está orientado a la reconstrucción de la ciudad y al mismo tiempo a la construcción de ciudadanía, a lograr que la ciudad pueda ser usada y gozada por todos los que viven en ella. Su objetivo estratégico y su integración a los proyectos formulados en el PER han permitido no sólo el conocimiento de la problemática por parte de la ciudad toda, sino, esencialmente, instalar el programa como instrumento de concertación entre múltiples y variados actores, y esto puede verificarse en que el Plan Integral de Actuación en Asentamientos Irregulares Rosario Hábitat fue reiteradamente priorizado en las sucesivas jornadas de seguimiento del PER.

▷ **La gestión del hábitat.**

El SPV es una entidad autárquica de la Municipalidad de Rosario, tiene una existencia de más de setenta años y hace más de quince interviene en asentamientos irregulares. Desarrolla una política de recuperación de estos predios desde 1996, basada en proyectos que promueven la integración física y social de la ciudad y sus ciudadanos. Es así que entre 1996 y 2000 se realizaron intervenciones en asentamientos marginales que beneficiaron a 3.182 familias a través de obras de mejoramiento habitacional y de construcción de núcleos habitacionales para los casos de relocalización. Los proyectos que abarcaron asentamientos en los barrios Santa Lucía, Toba, Gorriti Sur, Bella Vista, Deliot, Santa Rosa, Stella Maris, Villa Banana y Cáritas fueron gestionados a través de un convenio con la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo de la provincia de Santa Fe.¹³

Por otra parte, el SPV ha ejecutado una diversidad de programas orientados a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y las ciudadanas, buscando soluciones adecuadas para cada tipo de déficit. Entre los programas con proyectos ejecutados se cuentan el Programa Solidario, orientado a sectores de la población cuyos ingresos familiares estaban por debajo de la línea de pobreza y a familias en situación de emergencia habitacional; el de Autoconstrucción de Viviendas, y otros como el Acceder; Escriturar y Tercera Edad.¹⁴

El desarrollo del Programa Rosario Hábitat significó un cambio sustancial en la gestión del hábitat. Con la firme decisión política de diseñar una estrategia para implementar la solución integral de los asentamientos marginales, las acciones profundizadas desde 1996 pusieron en marcha proyectos que intentan dar respuestas, a través de nuevas formas de gestión y de una metodología de trabajo que involucra la participación de la comunidad, entendida como derecho a la inserción y como deber de implicación, sumando a los beneficiarios en el proceso de construcción del hábitat popular.

Otro aspecto importante ha sido el cambio de escala de las actuaciones. Las políticas y los programas se dirigen al mejoramiento del hábitat para beneficiar a mayor cantidad de habitantes y fundamentalmente abordar los problemas de gobernabilidad local para la reducción de la pobreza de la población residente en estos asentamientos y su acceso a una solución habitacional adecuada; a la generación de empleo e ingre-

sos; a la atención de niños, adolescentes y sus familias, y a la generación de redes solidarias.

- ▷ **Políticas públicas de mejoramiento del hábitat:** Proceso de consolidación del Programa como política de inclusión social
- ▷ **Institucionalización del Programa Rosario Hábitat como política pública del gobierno local.**

Las políticas de mejoramiento del hábitat popular implementadas por el gobierno local no son consideradas sólo desde la perspectiva de la planificación urbana y de la obra pública, sino que forman parte del conjunto de las políticas sociales. Es así que las políticas de salud, integración, protección de grupos vulnerables, se complementan para modificar la situación del hábitat de los destinatarios de esas iniciativas.

En definitiva, considerando que el objetivo del Programa es encauzar los procesos de ocupación informal, promoviendo la integración física y social de los asentamientos con el resto de la ciudad, la característica central es el enfoque integral que lo sustenta, al considerar la problemática de las denominadas villas miseria no sólo como una cuestión de déficit habitacional, sino también de desocupación, de falta de acceso a la salud y a la educación y de carencia de servicios mínimos. Es por esto que el Programa combina la inversión en obras de infraestructura con acciones de promoción social e iniciativas de trabajo, capacitación y generación de ingresos. Además, la urbanización de cada asentamiento contempla el ordenamiento y regularización del loteo, a fin de entregar los terrenos en propiedad a los beneficiarios.

La experiencia se institucionalizó a partir de la generación de los siguientes instrumentos de interés público nacional y local:

- ▷ A nivel nacional el decreto presidencial de julio de 2001 aprobó el pedido de financiamiento al BID y habilitó la firma del Contrato de Préstamo N° 1307/OC-AR.
- ▷ El decreto municipal N° 1837/01 designó al SPV como unidad ejecutora del Programa y creó la Unidad de Coordinación. El Concejo Municipal declaró de interés el Programa mediante la Ordenanza número 7283/01.

- ▷ Se firmó un Convenio de Transferencia de Fondos y Ejecución con el Ministerio de Desarrollo Social, y convenios de aceptación y mantenimiento de las obras con las empresas prestadoras de servicios (Aguas Provinciales de Santa Fe, Empresa Provincial de la Energía y Litoral Gas).
- ▷ También se firmó un convenio marco de cooperación con el Programa Arraigo y se está gestionando un convenio con la Dirección Provincial de Vivienda de la Provincia de Santa Fe.
- ▷ El Programa constituye además una de las líneas de acción estratégica del PER.

Primera etapa Rosario Hábitat

Beneficiarios:

6.600 familias (aproximadamente 34.000 personas)¹⁵

Acciones:

- ▷ Obras de infraestructura básica y equipamiento.
- ▷ Apertura de calles.
- ▷ Mejoramiento habitacional.
- ▷ Construcción de viviendas para relocalización de familias.
- ▷ Fortalecimiento de redes sociales: participación directa de los beneficiarios en la toma de decisiones.
- ▷ Atención integrada (salud y acompañamiento social) de niños y adolescentes y sus familias.
- ▷ Regularización dominial.
- ▷ Capacitación laboral y generación de emprendimientos productivos.¹⁶
- ▷ Enero 2001. Creación y puesta en marcha del Programa, que expresa la voluntad política del Municipio de dar respuestas a la problemática de los asentamientos.
- ▷ Enero 2001. Aprobación del préstamo por parte del BID. Se inicia la primera experiencia de financiamiento directo a un municipio en Argentina.
- ▷ Febrero 2001. Primer taller participativo de planificación.
- ▷ 2002. Inicio del Proyecto Las Flores.
- ▷ Julio 2003. Fin de primeras capacitaciones a jóvenes.
- ▷ Octubre 2003. Fin de primeras obras de mejoramiento y relocalización de familias.
- ▷ Diciembre 2004. Entrega de escrituras. Sector E, Las Flores.

▷ Políticas de intervención urbana y nuevas herramientas de gestión

“La pobreza genera marginalidad y la marginalidad recrudence la pobreza. El mejor modo de actuar para quebrar este círculo es integrar en la solución los aspectos urbanísticos con los sociales (políticas sociales urbanas), en un abordaje más eficiente, no sectorizado: que intensifica las acciones públicas en las zonas donde más se necesitan”.¹⁷

Rosario Hábitat como programa de mejoramiento de barrios se formuló reconociendo que el problema de los asentamientos informales constituye una realidad insoslayable y una grave cuestión social que es necesario atender. La experiencia acumulada por estos programas indica que, sin lugar a dudas, la estrategia de radicación de la población en las áreas que ya ocupan es la solución social y económicamente más deseable. Esta solución se enmarca en una visión más realista de la complejidad urbana, aceptando los asentamientos irregulares como una realidad que no es posible erradicar y que forma parte del proceso de crecimiento de la ciudad. Con esta óptica, los procedimientos que se llevan adelante apuntan a avanzar más allá de la regularización del dominio de los lotes, promoviendo la plena incorporación de los asentamientos irregulares a la ciudad; incorporando inversiones para el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento urbano de los barrios; y desarrollando en forma coordinada acciones dirigidas a mitigar los principales problemas sociales de los vecinos y a mejorar integralmente su calidad de vida.¹⁸

Se abandona la idea de erradicación y se propone la transformación de los asentamientos en barrios formales a través de:

- ▷ El ordenamiento del tejido urbano, provisión de infraestructura básica y equipamiento comunitario, apertura de calles, mejoramiento habitacional garantizando condiciones sanitarias satisfactorias, construcción de viviendas para relocalización de familias (como resultante del reordenamiento) y regularización dominial.
- ▷ El fortalecimiento de redes sociales, que incluyen la participación directa de los beneficiarios (especialmente las mujeres) en la toma de decisiones: planificación, ejecución y consolidación de las intervenciones.
- ▷ La atención integrada de niños y adolescentes y sus familias (salud y acompañamiento social).
- ▷ La capacitación laboral y generación de emprendimientos productivos.

Es importante resaltar que ninguna política que pretenda atacar el déficit habitacional puede ser exitosa si no se considera la vivienda como un componente más en la cuestión integral del hábitat popular. Esto es contemplar además aspectos tales como la tierra, el dominio, infraestructura, servicios y calidad de la organización social.

La concepción de los programas integrados de mejoramiento de barrios plantea una metodología de acción que aborda aspectos urbanísticos y sociales para contribuir a solventar las necesidades más urgentes de los grupos vulnerables. Son una importante herramienta de política social y de lucha contra la pobreza. La perspectiva que predomina es la de encarar los problemas de la informalidad urbana como un problema de pobreza.

No solamente de urbanismo o de vivienda, sino como un problema que requiere una solución integral: posibilitando el acceso a la vivienda adecuada, a la educación, a servicios de salud, apoyando a las personas en sus necesidades de generar ingresos, de solucionar problemas de exclusión social, de enfrentar la violencia doméstica, la inseguridad y las cuestiones de género.¹⁹

La informalidad urbana es interpretada por muchos expertos como una falla del mercado. Desde esta óptica, las personas que viven de manera informal son la expresión de una demanda insatisfecha de tierras y de viviendas a precios accesibles, excluyéndose a amplios sectores de la población en relación con su capacidad adquisitiva.²⁰

El cambio de enfoque para afrontar el problema de los asentamientos irregulares en Rosario determinó además la necesidad de plantear nuevas herramientas de gerenciamiento y realizar una profunda reestructuración en el Servicio Público de la Vivienda –a su vez, como se dijo, unidad ejecutora del Programa Rosario Hábitat–, orientando los procedimientos a la obtención de resultados expresados en términos de eficacia, eficiencia y calidad de servicios. Las transformaciones más significativas han sido el abordaje interdisciplinario de la problemática y haber instalado el concepto de gerenciamiento en la ejecución de los proyectos. Se establecieron procesos de trabajo en los cuales cada participante se encuadra en la perspectiva global del proceso del mejoramiento del hábitat, contemplando las problemáticas urbanísticas, ambientales, socio-económico-organizativas, jurídico-legales y constructivas. Se organizó una estructura matricial de funcionamiento en la

cual la gerencia de cada uno de los proyectos está apoyada por áreas específicas de trabajo.

Asimismo, se desarrollaron herramientas de intervención y ejecución de proyectos adecuadas a la realidad del SPV y al Programa Rosario Hábitat: formulación de proyectos basados en el enfoque de marco lógico; plan y control a través de programas informáticos; aplicación de sistemas de información geográfica en la regularización de asentamientos; evaluación y monitoreo de los proyectos; incorporación de la comunicación social en proyectos de hábitat; construcción de consensos, negociación y planificación participativa.

Componentes estructurales del Programa Rosario Hábitat. Acciones y resultados

Componentes	Acciones	Concepto	Resultados obtenidos
Urbanización integrada y regularización dominial.	Ordenamiento y reestructuración del tejido urbano.	Reformalización de la ciudad informal a través de: a) La definición, completamiento y organización de los trazados de calles y como estructura de base. b) La materialización de los trazados de calles. c) El estudio de las formas de ocupación del suelo: densidad, superficie ocupada, superficie aún vacante, calidades de las actuales viviendas, evaluación y programación de las posibilidades de reordenamiento interno del asentamiento. d) El parcelamiento y la regularización catastral del loteo.	- Cantidad de lotes mejorados: 554. - Cantidad en mejoramiento actualmente: 1.034.
	Provisión de infraestructura básica y equipamiento comunitario.	Provisión de servicios y equipamiento comunitario. Acciones de saneamiento en sectores degradados. Construcción de redes de agua corriente, cloaca y electricidad, apertura y mejoramiento de calles públicas, alumbrado, arbolado y construcción de veredas. Contempla la capacidad de los servicios escolares. La capacidad de asistencia sanitaria. Espacios verdes y recreativos proporcionales a la densidad poblacional. Cobertura de los programas de servicio social.	- Cantidad de equipamiento comunitario: 3 obras. - Infraestructura urbana: estabilizado con cordón cuneta. Veredas, energía eléctrica de baja y media tensión. Tendido red de cañerías de gas natural, cloacas, agua potable, y desagües pluviales. Conexiones. Alumbrado público, arbolado.
	Mejoramiento habitacional.	Refacción, mejoramiento o reconstrucción parcial de viviendas afectadas a procesos de relocalización que continuarán habitando en el asentamiento. Se ejecuta como mínimo la provisión de paneles sanitarios y araña de piso para garantizar necesidades mínimas de cada familia.	- Soluciones habitacionales ejecutadas: 456. - 2.823 familias beneficiadas con proyectos de mejoramiento barrial con diseños consensuados entre el SPV y vecinos. - 966 familias con nuevas viviendas relocalizadas en terrenos elegidos por ellas.

Componentes estructurales del Programa Rosario Hábitat. Acciones y resultados (continuación)

Componentes	Acciones	Concepto	Resultados obtenidos
Urbanización integrada y regulación dominial.	Construcción de viviendas nuevas para relocalización de familias.	Construcción de viviendas nuevas, adquisición de inmuebles y excepcionalmente indemnizaciones. Viviendas nuevas: núcleo básico inicial: 36m ² en un lote individual de 110. Las dimensiones del lote posibilitan la ampliación del núcleo. Se prioriza construcción tradicional: ladrillos comunes y cubierta de chapa. Las soluciones habitacionales se entregan terminadas.	
	Regularización dominial.	Seguridad jurídica del terreno del terreno para familias. Transferencias de dominios de terrenos fiscales de otros organismos al SPV. Compra de terrenos privados ocupados. Transferencia del dominio de los beneficiarios través de la firma de boletos de compra-venta, previo a una futura escrituración.	- 43 escrituras entregadas Sector E, Las Flores (2004).
	Acciones de promoción de la participación de los beneficiarios en la gestión de proyectos.	Reconocimientos del funcionamiento de las redes preexistentes en el barrio. El programa financiará acciones de fortalecimiento de redes sociales comunitarias, que incluyen el fomento a la participación de la comunidad durante las etapas de planificación, ejecución y consolidación de las intervenciones.	
	Mejoramiento de la calidad y cobertura de servicios de prevención de niños y adolescentes en los asentamientos intervenidos.	Implementación de proyectos de estimulación psicomotriz, educación social de niños (de 10 a 14 años), nutrición, autoproducción de alimentos, recreación, orientación familiar, inclusión educativa y mejora de la empleabilidad a jóvenes de 15 a 24 años sin escolaridad primaria completa.	600 niños reciben a través de los Centros Crecer el apoyo para una infancia digna.
	Brindar nuevas habilidades frente al mercado laboral.	Acciones integradas de capacitación, educación e inserción laboral para jóvenes de 15 a 24 años con escolaridad primaria completa. Apoyo técnico y desarrollo funcional de incubadoras de microempresas que benefician a las mujeres jefas de hogar. Se amplían las acciones que vienen desarrollando las Secretarías de Promoción Social y de la Producción.	- 1.130 jóvenes capacitados en diferentes oficios. - 300 familias con pequeños emprendimientos productivos.
Fortalecimiento institucional	Monitoreo y evaluación.	Implementación de un sistema de monitoreo para evaluar el desarrollo del proceso. Estudios de impacto.	
	Estudios, capacidades y asistencia técnica.	Diagnóstico. Evaluación de los instrumentos de política urbana y habitacional. Proposición de los mecanismos para valorar beneficios indirectos de intervenciones públicas y mecanismos de recuperación de costos.	
	Comunicación social.	Documentación de las experiencias desarrolladas y difusión del programa ante la opinión pública y comunidad beneficiaria.	

Fuente: Servivio Público de la Vivienda. Municipalidad de Rosario. (Diciembre de 2004)

▷ **Metodología de intervención y proceso participativo**

La participación de los beneficiarios es fundamental. Sin ella no es posible lograr la autosustentación de los programas. “El desarrollo sostenible es un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo... implica el fortalecimiento de la plena participación ciudadana... garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras”. (Alianza para el Desarrollo Sostenible, Alides, 1994).

El programa de mejoramiento del hábitat se concibe como una intervención de desarrollo social sustentable. Los proyectos movilizan a la comunidad, logrando que los beneficiarios se apropien del hábitat que se construye, y que se fortalezcan los vínculos entre los vecinos. Es en este sentido que el modelo de desarrollo del Programa se basa en la integración de la población que forma parte de los proyectos. Este protagonismo activo de los beneficiarios implica que en el proceso de solución de una necesidad el grupo de beneficiarios logre:

- ▷ Desarrollar la capacidad de conocerse a sí mismo, reconocer sus necesidades y el contexto en el que está inserto.
- ▷ Desarrollar su capacidad de fijar objetivos y diseñar alternativas de solución a sus problemas.
- ▷ Desarrollar su capacidad de ejecutar, llevar adelante y evaluar las acciones para cumplir los objetivos que se han planteado.

El modelo participativo parte de un esquema organizacional consistente con el proyecto democrático, basado en cambios en los estilos de liderazgo, la creación de múltiples niveles de elaboración en equipo y efectivos mecanismos de participación, tanto internos (hacia el interior de la unidad ejecutora) como externos (hacia la comunidad). Es fundamental la participación activa de los beneficiarios en la toma de decisiones en forma consensuada; para ello se desarrollan talleres de planificación donde se definen las líneas y estrategias de trabajo. La participación de los involucrados comienza desde la etapa de planificación operativa de los proyectos de cada asentamiento, aplicando métodos de planificación participativa. De este modo, se busca mejorar la transparencia de la gestión municipal frente a la sociedad civil, otorgando mayor confiabili-

dad a las relaciones comunidad-gobierno local, recurso decisivo para que los proyectos prosperen en forma sostenida.

A través de la participación, los grupos, a la vez que satisfacen las necesidades básicas vinculadas al hábitat tales como cobijo y abrigo, encuentran satisfacción a otras necesidades elementales como el sentido de pertenencia, de desarrollo de sus capacidades, de ser reconocidos como actores sociales y protagonistas de los procesos que los incumben.

Se trabaja sobre la trama de redes sociales, para fortalecer el vínculo entre los miembros de una comunidad, potenciar su solidaridad y sus capacidades²¹.

▷ **Proceso de gestión e implementación**

▷ **Modelo de organización y gerenciamiento**

El SPV posee una estructura matricial de funcionamiento, que articula la actividad de las áreas de trabajo y de especialistas, con la gerencia específica de cada uno de los proyectos, coordinados y supervisados por el staff de conducción de la organización. La puesta en marcha del Programa Rosario Hábitat implicó un aumento importante de la producción del SPV, incrementando el número de acciones a realizar en comunicación social, protección ambiental, empleo, asistencia a grupos vulnerables y provisión de infraestructura, entre otras. Se ha creado un Área de Proyectos con profesionales y técnicos, que actúan interdisciplinariamente en relación directa con cada uno de los proyectos.

Por otra parte, se ha constituido la Unidad de Coordinación del Programa con la participación de las distintas áreas municipales involucradas en la ejecución del mismo: Obras Públicas, Servicios Públicos, Planeamiento, Hacienda, Promoción Social, Salud, y Producción y Empleo.

Formulación y gerenciamiento de proyectos. La formulación inicial y la supervisión de la formulación ejecutiva de los proyectos están a cargo de un equipo consultor que verifica permanentemente el cumplimiento de los lineamientos del Programa. Cada proyecto está gerenciado por un responsable, quien tiene a su cargo un equipo interdisciplinario. La dimensión de estos equipos se amolda a la fase de ejecución en que se encuentra cada proyecto y al tamaño del asentamiento.

Control de gestión. Está a cargo de la Subdirección General, que se encarga de la coordinación general de los proyectos. Se realiza a través del seguimiento de los planes operativos definidos para cada proyecto y del sistema de monitoreo. Simultáneamente, la consultora a cargo de la formulación inicial realiza un seguimiento permanente a través de chequeos en los momentos clave, verificando el cumplimiento de las condiciones contractuales acordadas, la ejecución de los proyectos de acuerdo a su formulación y manual de gestión y la participación de las distintas áreas municipales en todas las instancias que correspondan.

Control presupuestario. Anualmente, son definidos los montos que se asignarán a cada uno de los proyectos, determinando créditos presupuestarios a cada uno de sus rubros. El Sistema de Control Presupuestario brinda a los usuarios la información necesaria para un adecuado control de gestión, tanto a niveles operativos como gerenciales.

Control de calidad. El control de calidad se efectúa en el Área de Proyectos. Ésta se encarga de:

- ▷ Realizar diseños, cómputos y presupuestos de los productos a ser desarrollados en cada proyecto, visados al momento que son requeridos para la formulación inicial y ejecutiva.
- ▷ Centralizar los proyectos de infraestructura provenientes de otros organismos y verificar su compatibilidad.
- ▷ Verificar que las licitaciones y concursos se realicen de acuerdo a lo admitido.
- ▷ Verificar que todos los productos se ejecuten tal como fueron diseñados y según los procedimientos establecidos en el manual de gestión.
- ▷ Certificar la realización de los trabajos.
- ▷ Autorizar el final de obra con la conformidad de los vecinos.
- ▷ Solicitar la certificación de otras secretarías municipales o de entes proveedores de servicios públicos.

▷ **Articulación y gestión entre los actores involucrados**

El Servicio Público de la Vivienda es una entidad autárquica de la Municipalidad de Rosario dirigida por un consejo directivo compuesto por los

secretarios de Promoción Social, Obras Públicas, Planeamiento y Hacienda, y presidido por el intendente. La responsabilidad ejecutiva está a cargo de su directora general.

A pesar de su condición de autárquico, el SPV conservaba y aún conserva, en algunos casos, esquemas administrativos antiguos, basados en funciones y servicios más que en la resolución de problemas, con compartimentos estancos, sin relación horizontal entre las áreas. Ante el nuevo reto del Programa Rosario Hábitat, se planteó la necesidad de reorientar la responsabilidad de los miembros de las distintas áreas del SPV hacia la obtención de resultados expresados en términos de eficacia, eficiencia y calidad de servicios. Se definieron como objetivos:

- ▷ Crear un entorno de trabajo que estimule la creatividad;
- ▷ promover las condiciones organizativas para que surjan iniciativas;
- ▷ promover equipos de trabajo, con relativa autonomía, con alta flexibilidad;
- ▷ promover el aprendizaje continuo;
- ▷ adoptar nuevos puntos de vista y creer que se pueden hacer las cosas de otra manera.

En tanto, estos son los actores involucrados:

- ▷ Beneficiarios directos del programa: habitantes de los asentamientos marginales.
- ▷ El SPV, que, como unidad ejecutora del programa, tiene a su cargo la formulación, ejecución y administración de los proyectos sociales de los asentamientos involucrados. Los pobladores de dichos asentamientos participan activamente en todo el proceso de planificación y seguimiento de la ejecución de cada proyecto.
- ▷ La Municipalidad de Rosario, que aporta el 40 por ciento de los recursos y participa en la ejecución del programa a través de las distintas secretarías de la unidad de coordinación del programa.
- ▷ El gobierno nacional.
- ▷ Las organizaciones sociales: asociaciones vecinales, organizaciones de comedores comunitarios, y no gubernamentales; consejo de capacitación y formación profesional; Fundación Universidad de Rosario.
- ▷ El BID, organismo que financia el 60 por ciento de los recursos.
- ▷ La Empresa Provincial de Energía, Aguas Provinciales y Litoral Gas, que proyectan las obras de infraestructura a ejecutar en los distintos barrios.

La constitución de la unidad de coordinación del Programa, formada por todas las dependencias municipales que tienen participación, permite potenciar en el territorio las instancias de intervención física y social. Mejora el impacto de intervención y la relación Estado-comunidad como un todo. Se completa con la participación del programa en la política de descentralización del Municipio, donde se coordinan para cada distrito las intervenciones sectoriales de Salud, Promoción Social, Obras y Servicios Públicos y Planeamiento.

▷ **Proceso de formulación y ejecución de los proyectos**

El método de planificación adoptado se encuadra en la metodología basada en el enfoque del marco lógico. La matriz de marco lógico constituye el documento que expresa el diseño integral de un proyecto o programa. Es un instrumento apropiado para el análisis de medios fines.²² Este enfoque concibe como proyecto un conjunto de productos o componentes que una institución puede asegurar para generar un efecto determinado en aquellos beneficiarios con los cuales la institución trabaja de manera directa y para contribuir a un impacto en aquellos beneficiarios indirectos o finales. Permite probar la coherencia del diseño del proyecto y es una herramienta eficaz para su evaluación.

El método de planificación ZOPP se basa en el enfoque del marco lógico y es el método oficial de la GTZ (Agencia Alemana de Cooperación Técnica). ZOPP es la sigla de la denominación alemana Ziel Orientierte Projekt Planung, es decir planificación de proyectos orientada hacia objetivos. Se trata de un sistema de procedimientos e instrumentos para una planificación de proyectos. Es una herramienta flexible, que genera consenso de opiniones en el equipo de planificación a través del proceso.

Ofrece posibilidades de participación generando compromisos. Permite documentar todo el proceso de planificación. El método ZOPP es particularmente útil en la planificación de proyectos donde no sólo intervienen los profesionales y técnicos involucrados, sino también todos aquellos actores afectados por su implementación (vecinos, organizaciones). Facilita la construcción colectiva de un proyecto adecuado a las necesidades.

El proceso de ejecución de los proyectos se integra con tres etapas:

▷ **Formulación inicial:** Se evalúan distintos aspectos que hacen a la facti-

bilidad de intervención en el asentamiento. Se elabora una formulación a nivel de anteproyecto para verificar el encuadre del mismo en los lineamientos del programa y las estrategias para iniciar el trabajo con la comunidad del barrio.

- ▷ **Formulación ejecutiva:** Comprobada la factibilidad a través de la formulación inicial, se presenta el programa en el barrio, iniciando así la formulación ejecutiva. Es el proceso de elaboración definitiva del proyecto. El proceso de planificación participativa se realiza a través de talleres con un alto nivel de participación en la toma de decisiones de los beneficiarios y de otros actores involucrados.
- ▷ **Ejecución:** Comprende la materialización de las obras de infraestructura, equipamiento social y soluciones habitacionales para las familias relocalizadas; la infraestructura y mejoramiento habitacional para las familias consolidadas, e implementación de las componentes sociales y el acompañamiento socio ambiental post obra para ambos grupos.

▷ **Proyectos iniciados en el marco del Programa Rosario Hábitat**

Se están ejecutando exitosamente proyectos de regularización en cinco asentamientos marginales y ya se está iniciando el sexto proyecto de urbanización integrada en el barrio Itatí.

Proyectos en el marco del Programa

Año	Proyecto	Características		Familias beneficiadas			Observaciones	Estado avance
		Obras de mejoramiento	Relocalización	Obras mejoram.	Relocalización	Total		
2002	Las Flores	a) Mejoramiento del sector E. b) Infraestructura y solución sanitaria para 61 familias. c) Proceso de escrituración de terrenos, acordándose con las familias la cuota que pagarán.	Familias relocalizadas por ocupación de terrenos inundables.	243	123	357	Las obras se iniciaron a fines del 2002. Actualmente se trabaja con 134 familias del sector A, en el diseño participativo del futuro barrio.	70%

Proyectos en el marco del Programa (continuación)

Año	Proyecto	Características		Familias beneficiadas			Observaciones	Estado avance
		Obras de mejoramiento	Relocalización	Obras mejoram.	Relocalización	Total		
2003	Villa Corrientes	Obras de mejoramiento y futuro loteo.	Familias relocalizadas por la apertura de calles y el nuevo loteo en un barrio construido a tal fin, sobre tierras que la familia Deliot donó a la Municipalidad para construcción de viviendas sociales.	609	201	810	Construcción del Polideportivo 9 de Julio y Deán Funes.	50%
2004	La Lagunita	Sólo contempla obras de mejoramiento. La compra de terrenos por parte del SPV fue suficiente para que todas las familias tengan su lote en el mismo asentamiento.		276	276	357	Centro de Salud también atiende a familias relocalizadas de Villa Corrientes y Las Flores. Se construirá un centro comunitario y huertas comunitarias.	30%
2004	Molino Blanco		Por apertura de traza en el área o por residir en manzanas inundables.		232	795	En noviembre de 2004 se adjudicó la licitación para nuevas viviendas.	20%
2004	Barrio Itatí	Se iniciaron los talleres de planificación participativa.				1046		
2004 Etapa 1	Empalme		Familias relocalizadas por apertura de cinco nuevas calles y reordenamiento del loteo.	453	132	1049	Construcción del Polideportivo Garzón. En licitación las obras de mejoramiento Etapa 3.	70%
2005 Etapa 2	Empalme			174				
Etapa 3	Empalme	En proceso de licitación obras de mejoramiento.		290				

Fuente: Servicio Público de la Vivienda. Municipalidad de Rosario. (Diciembre de 2004).

▷ Impactos

- ▷ En poco más de dos años, el programa Rosario Hábitat produjo una importante transformación en los asentamientos irregulares de la ciudad, mejorando en forma decisiva la calidad de vida de 3.287 familias de Las Flores, Villa Corrientes, Empalme, La Lagunita y Molino Blanco. Además, 600 niños tienen la oportunidad de recibir, a través de los Centros Crecer, el apoyo necesario para tener una infancia digna y 300 familias ya avizoran, con sus pequeños emprendimientos productivos, un futuro promisorio.
- ▷ El Programa ha generado un compromiso de la población. La credibilidad que fue adquiriendo se ha logrado con la participación de los involucrados desde el inicio. Según conceptos vertidos por la directora del SPV en diciembre de 2004, “la gente esperaba que le solucionaran cosas. En la actual política del Programa Rosario Hábitat, la gente decide”.
- ▷ Ha habido un cambio de gestión y metodología de trabajo en el interior del Servicio Público de la Vivienda en cuanto a la participación y el gerenciamiento, la gestión del financiamiento y el salto de dimensión y escala para ejecutar el Programa.
- ▷ En lo físico ambiental, se señalan impactos de mejoramiento de la imagen urbana, el rescate ambiental, el mejoramiento de los espacios públicos, la convivencia urbana y las condiciones sanitarias de la población. Además se destaca la articulación con los emprendimientos productivos de agricultura urbana. La provisión de servicios de agua, gas y energía eléctrica elimina las redes informales y por lo tanto regula el consumo generando ahorros de energía.
- ▷ En lo financiero, la Municipalidad subsidia a los vecinos el aporte del BID y recupera el aporte local. Con estos recursos se integrará un fondo, que será manejado por las comisiones de cada barrio, destinándolo a obras de mantenimiento y fortalecimiento barrial.
- ▷ La posibilidad de contar con un domicilio legal genera nuevas oportunidades de empleo, así como la escritura de la propiedad facilita el acceso a créditos. En términos generales, la priorización de la mujer como titular de la propiedad asegura a ella y a los hijos la continuidad de los beneficios alcanzados con el programa.
- ▷ La capacitación laboral realizada por el programa ha permitido mejorar considerablemente el empleo: un 35 por ciento de los jóvenes logró

insertarse en el mercado laboral. Además, la práctica de toma de decisiones colectivas permite a las familias organizarse con mayor facilidad y posicionarse mejor frente a la resolución de nuevos problemas. Puestos de trabajo generados de modo indirecto:

- ▷ Empalme, mejoramiento, segunda etapa: 73 personas.
- ▷ La Lagunita, mejoramiento: 105 personas.
- ▷ Villa Corrientes, mejoramiento: 185 personas.
- ▷ En las relocalizaciones, 1.100 personas.

▷ **Problemas enfrentados**

Como problemas relevantes en la implementación del Programa Rosario Hábitat se pueden señalar:

- ▷ La atención al tratamiento de conflictos de intereses de cada comunidad. Hay familias que deben trasladarse y entonces es necesario plantear consensos y sostenerlos en el tiempo. Para ello el SPV cuenta con un equipo en el asentamiento durante seis meses, más un período de acompañamiento hasta la entrega.
- ▷ El tema de la infraestructura y lo que implica el pasaje de las familias a la formalidad, más aún si no se dan condiciones de acceso al empleo. Es necesaria una flexibilización en las tarifas sociales, si bien existe un convenio, por ejemplo, con Aguas Provinciales para reducir las tasas, ya que el SPV coloca parte de la infraestructura. La Empresa Provincial de la Energía, por su parte, reconoce una tasa menor.
- ▷ En relación con las empresas prestadoras de servicios, éstas, en muchos casos, suelen solicitar el financiamiento de otras obras de nexos que exceden el área del proyecto.

▷ **Dasafíos pendientes**

El Programa es la primera experiencia de unidad ejecutora municipal en relación directa con el Banco Interamericano de Desarrollo. El financiamiento es transferido como subsidio desde el gobierno nacional, por lo cual es necesaria la definición de nuevos circuitos administrativos y de control de gestión para la relación gobierno nacional-Municipalidad.

Durante el desarrollo del programa se van incrementando los proyectos que se abordan en forma simultánea así como las problemáticas específicas que van apareciendo con cada proyecto. Se requiere un salto en la calidad de los procedimientos, abandonando el papel ejecutor tradicional y asumiendo un papel gerencial. Según la Dirección General del SPV, hoy una de las preocupaciones radica en cómo dar este salto cualitativo que comprenda:

- ▷ Ampliar el programa a más familias y manejar este tipo de gerenciamiento,
- ▷ articular efectivamente los Estados provincial y nacional con el diseño del Estado municipal. La descentralización implementada en la ciudad de Rosario aportó mucho a tal articulación;
- ▷ mejorar la integración social: el Estado local y los ciudadanos beneficiarios del programa se esfuerzan para lograr la integración en la ciudad, pero es difícil lograr este objetivo sin que dichos esfuerzos sean acompañados por una economía redistributiva. El Estado hace una gran inversión en políticas públicas y en el acceso de los empobrecidos a la ciudad pero es difícil sostener tal inserción debido a las dificultades en el acceso al empleo y la producción;
- ▷ definir políticas de acceso al suelo que permitan desacelerar el proceso de ocupación de tierras. Es necesario definir instrumentos de redistribución de la renta urbana y acceso al suelo urbanizado.

Los aspectos más relevantes, como recomendaciones del SPV, pueden sintetizarse en:

- ▷ Las políticas de mejoramiento del hábitat son políticas locales: en este sentido es fundamental que el gobierno local participe en el diseño, gestión y ejecución del programa, ya que hoy se diseña desde el gobierno nacional, que muchas veces tiene dificultades para interpretar las realidades locales.
- ▷ La participación de la gente y las instituciones intervinientes es fundamental, ya que ésta es el reaseguro para que el proyecto se concrete. Es fundamental generar el consenso primero y luego realizar la obra y no actuar a la inversa.
- ▷ Implementar políticas de acceso al suelo.
- ▷ Generar credibilidad en la población. Al comenzar el programa, los

técnicos del gobierno local se encontraban con una población que llevaba tres y hasta cuatro generaciones residiendo en condiciones de precariedad física y exclusión social, habiendo vivido experiencias de programas oficiales inconclusos. Era notoria la pérdida de perspectiva para mejorar sus condiciones de vida y alcanzar una solución habitacional adecuada. Ante esta situación fue fundamental crear una relación Estado local-comunidad que superara el escepticismo inicial ante lo que se presentaba como una propuesta más, y luego lograr un verdadero compromiso de la población con el proyecto. La estrategia aplicada apuntó a una cuidadosa comunicación respecto de los avances reales de cada proyecto, aclarando siempre cuáles eran los riesgos y los supuestos que debían cumplirse para lograr las metas, a través de una comunicación directa con cada familia para verificar su comprensión del proyecto general y de su situación en el mismo.

III La agricultura urbana y los parques huertas en la ciudad: Una estrategia sostenida de emprendimiento social, participación ciudadana y desarrollo local

▷ **Carácter estratégico e impacto en la calidad de vida urbana**

La agudización de las dificultades económicas de la Argentina, la privatización de las empresas de servicios, las políticas de desregulación y apertura indiscriminada de la economía durante los 90 dieron como respuesta el cierre de gran parte de las industrias de la región. El aumento del desempleo y la pobreza, la profundización de la exclusión social y su correlato con la falta de cobertura social de crecientes capas de población obligaron al Municipio a asumir un mayor protagonismo en las políticas sociales y en el desarrollo económico local.

Esta situación impacta no sólo en Rosario, como ya se ha mencionado, sino también en su área metropolitana, aumentando la cantidad de asentamientos irregulares, habitados en su mayoría por familias de desocupados provenientes de la región y de una fuerte inmigración de las provincias del norte del país que sufrían la aplicación de las mismas políticas.

En este sentido, la gestión local se propuso la implementación de políticas sociales de asistencia directa, por un lado, y de fortalecimiento de la sociedad civil, por el otro. Toman nuevo impulso algunas formas de participación y se generan nuevos espacios con el objetivo de construir una

alternativa posible de convivencia que respete los derechos de cada uno como ciudadanas y ciudadanos.

Para enfrentar esta situación, la Secretaría de Promoción Social implementó inicialmente el proyecto de Autoproducción de Alimentos (posteriormente Proyecto de Actividades Productivas) del Programa Crecer y, luego, el Programa de Agricultura Urbana, los cuales se constituyen en políticas sociales, productivas y físicas tendientes a una mejora de la calidad de vida y de la inclusión social.

En febrero de 2002 se inició el Programa de Agricultura Urbana con la finalidad de promover la integración social de varones y mujeres de grupos familiares vulnerables de la ciudad de Rosario, mediante formas participativas y solidarias de producción, elaboración, comercialización y consumo de alimentos sanos, utilizando técnicas ecológicas. El programa está destinado al consumo familiar, comunitario y al mercado. Como política impulsada desde la esfera pública, contribuye a la integración social, a la superación de la pobreza, al mejoramiento del hábitat y del ambiente urbano. Viabiliza además que las familias pobres urbanas mejoren su calidad de vida a través de la generación de ingresos genuinos y de la integración y acceso a los espacios públicos significativos de la ciudad, a partir de la comercialización de la producción en las ferias.

Aspectos sustantivos de esta política de gobierno local se enmarcan en la promoción de los emprendimientos sociales con equidad de género, en la consideración de la población excluida del mercado laboral y en la generación de redes solidarias de producción y consumo de alimentos sanos.

Para su implementación, el Programa de Agricultura Urbana se articula en convenio con el Centro de Estudios de Producciones Agro Ecológicas Cepar y con el Programa Pro Huerta del Inta, además de relacionarse con el proyecto de Actividades Productivas del programa Crecer.

La experiencia que está llevando adelante Rosario en este tema promueve la instalación de huertas grupales productivas, de jardines de plantas medicinales y aromáticas en terrenos vacantes y el desarrollo de emprendimientos asociados, entre los cuales se destacan las agroindustrias urbanas sociales. A estas acciones se agrega la promoción de la comercialización en ferias, las cuales se desarrollan en plazas y espacios públicos de la ciudad, como también las instancias de capacitación de recursos humanos. Rosario de esta manera se constituyó en la ciudad de la Argentina que cuenta con mayor cantidad de emprendimientos de estas características, involucrando aproximadamente a 10.000 familias y

recuperando terrenos baldíos ociosos, evitando que se constituyan en basurales informales. Está previsto, además, la realización de parques huerta en sitios estratégicos de la ciudad.

Para que el programa de desarrollo de la agricultura urbana se constituya en una herramienta real de superación de la pobreza, se elaboró un plan de trabajo integral, teniendo en cuenta a la agro-ecología como una estrategia de desarrollo local con impacto en las dimensiones sociales, económicas y ambientales, sustentada en:

- ▷ El protagonismo de las familias beneficiarias, a partir de su participación en las etapas de producción, transformación y comercialización.
 - ▷ La aplicación de tecnologías apropiadas y ecológicas para producir alimentos de alto valor nutricional.
 - ▷ El trabajo integrado con más de 200 organizaciones comunitarias.
 - ▷ El trabajo interinstitucional con otras áreas municipales y con institutos de la Universidad en temas referidos a la gestión del suelo urbano, la producción de alimentos y los procesos de inclusión social de ancianos, mujeres y personas con capacidades diferentes.
- ▷ **Proceso de consolidación de la agricultura urbana como política pública de inclusión social**

A partir de 1997 el proyecto de Autoproducción de Alimentos como parte del Programa Crecer representó el antecedente directo de la agricultura urbana. Fue implementado como política de gobierno local en todos los barrios de la ciudad y en todos los Centros Crecer que se fueron habilitando desde 1997 hasta el presente²³. Hoy funcionan 33 centros, localizados en las zonas más vulnerables de la ciudad.

Si bien el Programa Crecer es objeto de desarrollo de otro eje del presente documento general, se hace necesario mencionar algunas cuestiones que permitan comprender la relación del mismo con el Proyecto de Autoproducción de Alimentos. El Programa Crecer se creó en marzo de 1997 con el objetivo de articular y optimizar todos los recursos asistenciales para producir un impacto real que modifique la vida familiar hacia la inclusión, redefiniendo la relación entre el Municipio y la comunidad y construyendo mayores grados de ciudadanía. Constituye un primer nivel de intervención que articula y sintetiza acciones de asistencia

directa y de promoción del desarrollo humano. Actualmente se encuentran vinculadas al Programa Crecer más de 18.000 familias. Es por ello que se asocia este programa de Autoproducción de Alimentos (hoy Proyecto de Actividades Productivas) al Centro Crecer. Así se incentiva a las familias a desarrollar actividades comunitarias, como huertas o cría de animales.

Actividad	Tipo	Cantidad
Huertas familiares	Consumo familiar (se desarrolla en el predio de la vivienda) ²³	1.843
Cría de animales ²²	Autoconsumo	2.035

Actualmente el mencionado proyecto de Autoproducción de Alimentos se denomina de Actividades Productivas: no es un simple cambio de nombres sino que ello obedece al mayor desarrollo alcanzado en la producción para consumo de las familias y para comercializar en las ferias. Este proyecto brinda insumos críticos, asistencia técnica y capacitación para la realización de huertas familiares y cría de animales.

La situación de crisis en 2001 potenció los proyectos que se venían desarrollando y la agricultura urbana fue una respuesta importante. El Programa de Agricultura Urbana juega un papel central en las acciones de contención social y posterior organización de la incorporación de personas al Plan Jefes y Jefas de hogar. Paulatinamente las acciones del programa se fueron incrementando y mejorando hasta lograr la puesta en marcha de más de 700 huertas comunitarias, una agroindustria social de procesamiento de hortalizas y cinco ferias de verduras y productos artesanales, que logran canalizar en forma sustentable la producción de las huertas y otros emprendimientos productivos. Esto generó una importante revalorización de las capacidades productivas de los pobladores de los barrios de la ciudad excluidos.²⁴

Fechas significativas en el proceso de consolidación de la agricultura urbana desde el gobierno local y entidades asociadas:

- ▷ 1997. Proyecto de Autoproducción de Alimentos del Programa Crecer, Secretaría de Promoción Social. Huertas familiares, comunitarias

- y cría de animales.
- ▷ 2002 y continúa. Proyecto de Actividades Productivas del Programa Crecer, Secretaría de Promoción Social (antes Autoproducción de Alimentos).
 - ▷ Febrero de 2002. Inicio del Programa de Agricultura Urbana, Secretaría de Promoción Social, en convenio con Cepar y Pro-Huerta del Inta.
 - ▷ Septiembre de 2002. Inicio de la primera Feria Semanal de comercialización de verduras, donde las familias productoras acceden a un espacio propio de comercialización.
 - ▷ Noviembre de 2002. Inicio del proyecto de optimización del uso del suelo vacante para la agricultura urbana, coordinado por el Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas. Se avanzó hacia una tenencia segura de los terrenos libres por parte de los grupos productivos.
 - ▷ Mayo de 2003. Inauguración de la primera Agroindustria Social Urbana por la cual grupos organizados y capacitados pueden dar valor agregado a su producción.
 - ▷ Diciembre de 2003. Inicio de una nueva gestión municipal y sostenimiento del programa. Hecho que posibilita profundizar los alcances logrados.
 - ▷ Julio de 2004. El Programa de Agricultura Urbana fue distinguido con el premio a las “Diez mejores prácticas del mundo para mejorar las condiciones de vida” que otorga cada dos años UNHÁBITAT y la Municipalidad de Dubai²⁷.

▷ **Institucionalización del Programa de Agricultura Urbana como política pública del gobierno local**

La institucionalización del Programa de Agricultura urbana como política pública supera ampliamente la idea de un plan de emergencia alimentaria. Este proyecto contiene metas y propuestas de políticas municipales y acciones afirmativas con perspectiva de género. Contempla también mejorar las condiciones de vida del grupo familiar, generando un nivel de asociativismo importante en la recuperación de la trama social. La agricultura urbana es una política pública del Municipio; el Programa tiene escala, no se desarrolla en un barrio, sino que adquiere dimensión en la cantidad de personas y familias involucradas. Comporta

una forma de organización social promovida a través del Estado municipal y desde las organizaciones no gubernamentales, que han posibilitado enfrentar la crisis más grave de 2001, pero también situaciones de crisis y carencias de ingreso que datan de muchos años antes. Se ha generado así un nivel de participación de la comunidad que es muy trascendente.

En situaciones como las que vive el país, con un 42 por ciento de la población de Rosario debajo de la línea de pobreza, el 6,5 por ciento debajo de la línea de indigencia, el 16,2 desocupado, deben implementarse estrategias de asistencia para satisfacer las necesidades más inmediatas²⁸.

Sin embargo, el gobierno local diferencia claramente la asistencia del asistencialismo. En contraposición a este último, plantea la asistencia sumando a ella actividades de promoción social; esto implica que las familias que reciben alimentos también se incluyan en un programa a partir del cual y a través de su propio esfuerzo puedan sostener actividades productivas, como en este caso la agricultura urbana, con sus diferentes instancias de producción y comercialización. Si bien la Municipalidad contribuye al inicio de la actividad con semillas, animales, con el alimento para éstos y otro tipo de equipamiento, a partir de allí promueve que los grupos puedan autogestionarse y sostenerse en el tiempo. Estas acciones potencian el desarrollo de otras actividades, como el primer encuentro de mujeres huerteras, realizado en 2003, y convocan a reflexionar sobre problemáticas que tienen que ver con la cuestión social, con instalar la discusión sobre la ciudadanía, con una mirada de género sobre el lugar que ocupan las mujeres en las actividades socio-productivas, y con visualizar otros asuntos como la violencia familiar y los derechos del niño.

La institucionalización del programa tiene como finalidad trabajar integradamente considerando:

- ▷ La inclusión de las familias pobres a un circuito de economía solidaria reconocida y validada por la sociedad, visible en la conformación de una red productiva entre las huertas comunitarias y las ferias instaladas por la Municipalidad en espacios públicos. Esta red se complementa con la instalación de agroindustrias²⁹, en las que grupos de hortelanos se asocian para procesar sus hortalizas y agregarle valor a su producción.
- ▷ La regulación de la actividad a través de ordenanzas municipales otorga un marco legal a la cesión de espacios vacantes para su uso produc-

tivo y a la venta de sus productos en ferias. Permite a los grupos productivos contar con un instrumento para buscar una tenencia más segura en el tiempo de sus terrenos y una planificación productiva y de venta a mediano plazo.

- ▷ La incorporación de la agricultura urbana en la planificación física de la ciudad. Se trabaja conjuntamente con la Secretaría de Planeamiento en la identificación de espacios disponibles y en el diseño de espacios públicos adaptados a esta actividad como los proyectos de Parques Huerta.
- ▷ La articulación de programas con el Servicio Público de la Vivienda a través del Programa para la Inclusión de la Agricultura Urbana en el Diseño de Planes sociales de Vivienda.³⁰

▷ **Articulación y gestión entre los actores involucrados:
efectos en la integración social**

La realización de las ferias en espacios públicos de la ciudad con el protagonismo de los grupos de familias dedicadas a las huertas implica asumir una responsabilidad de éstos frente al producto artesanal que comercializan, además de confluir en una apropiación e integración social de los espacios públicos centrales, siendo protagonistas de su revitalización.

Los actores implicados en el desarrollo de las huertas familiares y comunitarias (familias, técnicos, instituciones y gobierno local) son los protagonistas del desarrollo de efectos multiplicadores tendientes a la integración social generando:

- ▷ Emprendimientos que permiten su comercialización en las ferias. Hoy existen cinco ferias gestionadas desde el Municipio, donde participan alrededor de 200 emprendedores. La Municipalidad apoya la iniciativa aportando infraestructura necesaria para el traslado, montaje y equipamiento de stands, además del traslado de verduras y hortalizas.
- ▷ Puesta en funcionamiento de la primera Agroindustria Social Urbana, la planta de procesamiento de verduras, lavado y fraccionamiento. Se encuentra licitado el proyecto de la primera agroindustria de cosmética natural. La Municipalidad ha realizado la construcción de la planta; los emprendedores utilizan la misma para el procesamiento de las verduras y hortalizas que ellos venden y comercializan. Los ingresos son para los grupos o familias.

- ▷ Emprendimientos asociados a la agricultura urbana como la producción de herramientas y materiales necesarios para el desarrollo de las huertas.
- ▷ Capacitación en formación de recursos humanos. Comprende cursos centralizados teórico-prácticos desarrollados en un centro de capacitación. Se realizan tareas de investigación y jornadas descentralizadas sobre el terreno a cultivar.
- ▷ Acompañamiento en la fase productiva, con las visitas de los técnicos en las distintas huertas de los barrios de la ciudad y con la infraestructura provista por la Municipalidad en la realización de las ferias.

Las instituciones involucradas aportan la provisión de semillas para las temporadas otoño-invierno y primavera-verano, provistas por el Programa Prohuerta, y una parte es comprada por la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad. También se han otorgado subsidios para la compra de materiales para infraestructura (alambres y postes para cerco, caños y mangueras para riego) y herramientas. Desde el inicio del programa, el número de huertas registradas ha sido de 791, y ocupan una superficie aproximada de 61 hectáreas, cuyas características se detallan en el siguiente cuadro:

Cantidad y tipo de huertas comunitarias

Huertas comunitarias	Destino	Finalidad	Superficie (promedio de la huerta)
651	Huertas grupales productivas para el consumo comunitario.	Proveer a comedores populares y consumo familiar. En las huertas con superficie apropiada, el grupo puede llegar a comercializar.	300m ² (representan un total de 20 hectáreas).
140	Huertas productivas orientadas a la comercialización.	Participan en las ferias semanales.	2.933m ² (representan un total de 41 hectáreas)

Fuente: Municipalidad de Rosario. Informe "Situación actual de la agricultura urbana en la ciudad de Rosario".

Cada huerta comunitaria o grupal está integrada por un grupo variable de personas. Se presentan grupos de 4 ó 5 integrantes y otros de aproximadamente 70. En estos últimos, la huerta es elegida por jefes de hogar desocupados para realizar la contraprestación de servicios necesaria para percibir el subsidio de desempleo. El 49 por ciento son mujeres y el 51 por ciento son hombres.³¹

Con la finalidad de incorporar valor agregado a los productos obtenidos de la agricultura urbana, se han instalado dos Agroindustrias Urbanas Sociales (AUS), detalladas a continuación:

Instalación de Agroindustrias Urbanas Sociales

Año	Tipo de AUS	Emprendedor
Mayo 2003	Procesamiento de verduras.	Grupos comunitarios productivos
	Procesamiento de plantas medicinales para la elaboración de cosméticos naturales.	La Municipalidad les facilita a estos grupos las instalaciones y el equipamiento.

Fuente: Municipalidad de Rosario. Informe "Situación actual de la agricultura urbana en Rosario".

Otro aspecto fundamental de la articulación de actores y sus efectos es la realización de ferias semanales en las que se venden verduras orgánicas, alimentos elaborados de manera artesanal (dulces, licores y panes), plantines de plantas medicinales y aromáticas y cosméticos naturales. Funcionan cinco ferias semanalmente en lugares estratégicos.

Tipos de ferias y grupos participantes

Feria	Localización	Distrito	Tipo	Grupos participantes semanalmente	Inicio de la actividad
Corrientes y el río Paraná.	Plazoleta Don Bosco, Presidente Roca y Wheelwright.	Centro.	Plantas medicinales. Dulces y encurtidos. Panificación.	8 15 16	Septiembre 2002.
Sur-Suroeste.	Plaza López, Avenida Pellegrini y Laprida.	Centro.	Huertas. Plantas medicinales y aromáticas. Dulces y encurtidos. Panificación.	16 8 14 14	Diciembre 2002.
Oeste-Noroeste.	Cuatro Plazas, Provincias Unidas y Mendoza.	Oeste.	Huertas. Medicinales y aromáticas. Dulces y encurtidos. Panificación.	30 6 8 12	Marzo 2003.
Norte.	Plaza Alberdi, Rondeau 1900.	Norte.	Huertas. Medicinales y aromáticas. Dulces y encurtidos.	12 4 6	Enero 2003.
Plaza San Martín.	Córdoba y Dorrego.	Centro.	Huertas. Medicinales y aromáticas. Dulces y encurtidos. Panificación.	10 2 4 5	Julio 2003.

Fuente: Municipalidad de Rosario, Secretaría de Promoción Social, 2004

Desarrollo de emprendimientos productivos sociales asociados a la agricultura urbana

Recursos humanos	Tipo de AUS
Herreros desocupados.	Grupo productivo de herramientas fabricadas de manera artesanal.
Grupo de albañiles desocupados.	Fabricación de postes.
Emprendedores del Centro Crecer N° 16.	Construcción de 300 hornos urbanos para panificación en instituciones barriales, centros comunitarios y vecinales.

Capacitación en formación de recursos humanos

Actividad	Personas capacitadas	Lugar
Programa de capacitación en producción orgánica de hortalizas de manera centralizada y continua.	720 en condición de desocupados.	Centro de capacitación de agricultura urbana.
Programa de capacitación en producción y elaboración de plantas medicinales y aromáticas.	230 en condición de desocupados.	Centro de capacitación de agricultura urbana.

Fuente: Municipalidad de Rosario. Informe "Situación actual de la agricultura urbana en Rosario", 2003.

¿Cómo ha sido posible el desarrollo de múltiples efectos a partir de esta actividad específica?

Un tema importante ha sido el trabajo participativo dirigido a la promoción de los derechos para una ciudadanía plena y, por otra parte, la integración de actividades de agricultura urbana entre las distintas secretarías de la Municipalidad. El acompañamiento institucional a partir de las políticas implementadas al respecto y la metodología hacen de la agricultura urbana una verdadera estrategia de desarrollo.

La metodología de desarrollo se basa en actividades participativas, en la organización grupal, la capacitación y el acompañamiento a los grupos de trabajo en las fases de producción y comercialización. La metodología se apoya también en la articulación con numerosas organizaciones de base, centros comunitarios, vecinales, cultos religiosos a los cuales pertenecen los grupos productivos.

Por último, vale destacar al proyecto de plantas medicinales, que tiene como finalidad contribuir a la seguridad alimentaria y a una nutrición saludable por parte de los sectores de bajos recursos.

▷ **La agricultura urbana en las políticas de planificación**

La Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad ha integrado el Programa de Agricultura Urbana en el Plan Urbano teniendo en cuenta las siguientes cuestiones:

- ▷ La potencialidad que ofrece para la transformación de la ciudad.
- ▷ La incorporación en las políticas urbanas y en la agenda pública.
- ▷ La necesidad de generar un marco normativo y un instructivo de inserción urbana.

La planificación de espacios para la agricultura urbana surge impulsada por la dinámica del fenómeno de integración que la misma ha tenido en la ciudad. Uno de los objetivos es la instalación de Parques Huerta productivos con la finalidad de mejorar la calidad de vida de sectores de bajos recursos e integrar programas socio-productivos con programas urbanísticos y ambientales de recuperación del paisaje y de recalificación barrial.

Los Parques Huerta plantean intervenir en los vacíos urbanos, como los accesos viales a la ciudad, los bordes de los arroyos o las tierras vacantes. Por otro lado, brindan mayores superficies para la producción y permiten incluir más familias o grupos comunitarios realizando otro tipo de plantaciones. Además, la incorporación de la agricultura urbana como política pública en la planificación territorial implica que todos estos espacios de Parques Huerta serán asignados a dicha actividad, permitiendo seguridad en el tiempo a la gente que va a producir allí.

Los proyectos de Parques Huerta, además de definir la división de las parcelas, comprenden el diseño de los lugares comunes para el depósito, para las herramientas y para el sereno del sitio. El funcionamiento de los mismos contempla, entre otros aspectos, los siguientes:

Las huertas que funcionen dentro de los parques estarán divididas en parcelas individuales de 500 metros cuadrados cada una. Cada grupo será responsable de distribuirlas entre sus integrantes; las parcelas serán asignadas por convenios por un período anual renovable en función del cumplimiento de un plan de trabajo a acordar y de un reglamento interno; cada grupo u organización de huerteros será responsable de ejecutar el plan productivo acordado en las parcelas que administra; todos los participantes de los Parques Huerta se organizarán en una Red de Huerteros de cada parque que en forma conjunta con el Programa de Agricultura

Urbana serán responsables de la administración del mismo, a la par de la Dirección General de Parques y Paseos; en la primera etapa de puesta en marcha de los mismos se realizarán de manera comunitaria todas las tareas de instalación de cerco, riego y construcciones de los módulos básicos; en cada Parque Huerta funcionará un módulo básico, donde habitará un huertero que cumplirá además el rol de casero y guardián.

Proyecto de Parques Huerta en Rosario

Parques huerta	Localización	Superficie	Gestión y personas involucradas
Parque de los Constituyentes.	Bosques de los Constituyentes. Sobre el arroyo Ludueña. Área de reserva suelo municipal.	3	60 personas
Las Flores.	Sobre el asentamiento relocalizado por el Programa Rosario Hábitat (cedido por el Servicio Público de la Vivienda).	2	30 personas
Molino Blanco.	En el marco de Rosario Hábitat. Localizados sobre espacios no construibles.	4 1.5	85 personas
La Tablada.	Sobre franjas de espacios verdes de avenida de Circunvalación en su extremos sur.	7	Municipalidad, Vialidad Nacional, Ente Portuario

Fuente: Municipalidad de Rosario. Programa de Agricultura Urbana y Programa para el Desarrollo de la Costa, 2004.

▷ Impactos múltiples. Sustentabilidad y efectos en la transformación social y urbana

En julio de 2004, el Programa de Agricultura Urbana fue distinguido con el premio a las “Diez mejores prácticas del mundo para mejorar las condiciones de vida”, que otorga cada dos años Naciones Unidas-Hábitat y la Municipalidad de Dubai (Emiratos Árabes Unidos). Un jurado internacional seleccionó esta experiencia por tener un impacto demostrable y tangible en la mejora de la calidad de vida de las personas, como resultado del trabajo conjunto entre los diferentes sectores de la sociedad y por ser un emprendimiento social, cultural y económicamente sustentable.

Esta experiencia genera impactos positivos:

- ▷ La reducción de la pobreza a partir de la generación de rentas e ingresos, la creación de empleos y la generación de encadenamientos productivos.
- ▷ La gestión del uso del suelo, a través de la planificación, conservación de espacios abiertos y acceso al terreno.

- ▷ La participación comunitaria, mediante el fortalecimiento de una estrategia de asociativismo entre los grupos involucrados.
- ▷ Efectos en lo físico-ambiental y en la limpieza de la ciudad, a través de la transformación de los terrenos baldíos abandonados y generalmente usados como basurales. El proyecto favorece así la reducción de la contaminación, la ecología, la incorporación de vegetación en la ciudad y la gestión de los recursos.
- ▷ Efectos en lo económico, pues la producción de alimentos de calidad implica un ahorro de dinero y la posibilidad de intercambio o trueque por otros alimentos o el ingreso genuino por la venta de los mismos.

El cuadro siguiente refleja los cambios positivos en relación con el estado de los terrenos que fueron utilizados para huertas:

	Estado de situación de los terrenos al inicio de la actividad	Estado de los terrenos en la actualidad
Limpios	15%	84%
Con basura	42%	2%
Con escombros	36%	3%

Fuente: Taller "Optimización del uso del suelo vacante para la agricultura urbana", 2003.

En síntesis, pueden destacarse algunos indicadores en relación con el Programa de Agricultura Urbana: la presencia de 791 huertas grupales; más de 10.000 familias directamente vinculadas a la producción de hortalizas orgánicas; 140 huertas integradas a la red de comercialización en ferias que también abastecen a la agroindustria social de procesamiento de verduras; el funcionamiento de 30 jardines de plantas aromáticas y medicinales; 950 personas desocupadas que se han capacitado en producción orgánica de hortalizas y en producción y elaboración de plantas medicinales aromáticas.

▷ Problemas presentados y enfrentados

A la hora de enunciar los problemas del proceso de implementación del programa, se desprenden los siguientes aspectos:

- ▷ Sostener a los grupos de proyectos comunitarios. Si bien la actividad no genera demasiados conflictos, la asociatividad a veces encuentra dificultades en la interacción de los grupos y las personas.
- ▷ La tenencia segura de terrenos para el desarrollo de los emprendimientos. Un espacio que es privado, pero que no cuenta con un convenio por un tiempo determinado, implica un esfuerzo para acondicionar la tierra, pero luego ésta es reclamada por el propietario. La Secretaría de Promoción Social considera este tema como una de las cuestiones más importantes a resolver.

Con relación a cuestiones referidas a los emprendedores y emprendedoras, asumidas por el programa, se señalan:

- ▷ La falta de capacitación y conocimientos técnicos productivos por parte de los beneficiarios. Para solucionar este aspecto existe un plan de capacitación teórico-práctico, apoyado por asistencia técnica en el terreno con los técnicos y promotores del programa y con las organizaciones socias.
- ▷ La insuficiencia de mecanismos y formas de comercialización de los productos obtenidos en las huertas comunitarias. Hasta 2001 no existían mecanismos de ventas en feria.
- ▷ La necesidad de atender a mayores demandas de productos al producirse un cambio de escala por la comercialización. Para afrontar esta situación se está trabajando en la regulación de los terrenos y en el establecimiento de convenios con los grupos productivos para brindar seguridad y una planificación a largo plazo; planificación productiva a corto plazo basada en la rotación de cultivos, y escalonamiento para disponer de una producción sostenida a lo largo del año. Esta acción es desarrollada por los técnicos, promotores y familias productoras.

▷ **Desafíos**

- ▷ Extender y consolidar el programa implementando acciones para la tenencia segura de la tierra.
- ▷ Implementar políticas inmediatas para la concreción de los Parques Huerta, ya que garantizan una extensión importante de terreno para

trabajar con una mayor cantidad de familias. Los Parques Huerta urbanos, incluidos en las políticas del Plan Urbano Rosario, también implican una seguridad en el tiempo para los grupos de huerteros, ya que estos espacios van a estar destinados permanentemente a la agricultura urbana.

- ▷ Encontrar nuevas formas de agregar valor a la producción de las huertas, ya sea con nuevas formas de comercialización como por el desarrollo de las agroindustrias³².
- ▷ Reflexionar acerca de esta nueva forma de producción y de economía; es decir, cómo se articula con la economía formal este nuevo espacio de la economía social.

IV El espacio público ribereño: Política sostenida en la recuperación territorial de espacios para uso público

▷ **Carácter estratégico. Expresión colectiva e impacto en la calidad de vida**

La recuperación progresiva de espacios públicos de la ciudad caracterizó el desarrollo de la política pública desde los inicios de la democracia, en 1983. El ciudadano se ha sentido parte de este compromiso. Es posible enumerar las distintas estrategias, programas y proyectos que se definieron y ejecutaron, pero es necesario, por su trascendencia y apropiación colectiva generada, focalizarse en la recuperación de la relación de la ciudad con su río, ya que representa el lugar donde el cambio ha sido revelador, no solamente por la cantidad de intervenciones realizadas y las áreas recuperadas, sino fundamentalmente por la conquista, aprehensión y valoración de la ciudadanía hacia estos espacios³³.

La presencia de instalaciones ferropuertuarias en 11 de los 16,7 kilómetros de extensión de la ribera caracteriza particularmente a Rosario y la diferencia de otras ciudades. Es uno de sus rasgos distintivos y es esta característica la que, afirmada por la existencia de planes y proyectos a través del tiempo, permitió producir y desarrollar una sostenida política de recuperación de estos espacios productivos.

En efecto, el uso público de la ribera sobre el río Paraná ha sido históricamente una de las demandas de la ciudad. Las instalaciones ferroviarias y portuarias representaron por muchos años la dinámica de la economía urbana y regional. Las políticas imperantes en los 90 y el proceso de pri-

vatización llevaron al desmantelamiento de las estructuras portuarias y ferroviarias, pero, a la vez, le permitieron a una ciudad que debe gran parte de su desarrollo a la presencia jerárquica de estas dos infraestructuras transformar esta situación en una oportunidad única. Una ciudad con proyectos y convicciones fue consolidando progresivamente la situación actual, jerarquizando la relación de la ciudad con su río. El gobierno local gestionó la obtención de muchas de estas áreas, proponiendo su recuperación progresiva para uso público, abriendo la ciudad al río para configurar así un corredor ribereño recreativo, turístico y productivo, desde el Puente Rosario-Victoria hasta el arroyo Saladillo.

Diversos factores convergen en la concreción de la conquista de la ciudad y el río como identidad de los rosarinos y como visión colectiva:

- ▷ La recuperación de la democracia en el país. Rosario encuentra en la continuidad de sus políticas urbanas a partir de 1983 las herramientas que le permitieron consolidar un proceso creciente de recuperación³⁴ de tierras y edificios para la consolidación de nuevos espacios públicos, revalorizando así la condición de los sitios de valor paisajístico y natural, prácticamente inaccesibles para el uso público hasta entonces. El río se redescubre a partir de nuevos balcones sobre él, rescatando sitios que han cambiado su uso, y generando nuevos espacios públicos y vías de comunicación para hacer accesible las distintas partes urbanas.
- ▷ Los sucesivos planes para la ciudad (Plan Regulador de 1935 –Guido-Della Parlera–, Plan Montes, Plan Regulador Rosario 1997, Plan Director y Plan Estratégico) coinciden en definir acciones, de diferente magnitud, para reconquistar la costa de la ciudad para sus ciudadanos. El Plan Regulador de 1935 planteaba el eje monumental que uniría la zona del Monumento a la Bandera, creando un centro cívico. La isla del Espinillo se pensaba unida a la ciudad a través de un puente sobre bulevar Oroño, y contaría con un balneario, aeropuerto y un parque de exposiciones.
- ▷ Los grandes procesos de transformación social, económica y tecnológica de la última década del siglo XX han inducido un cambio en los modos de construcción de la ciudad. Los procesos de reforma del Estado, las privatizaciones de los servicios, las inversiones derivadas de los grandes promotores inmobiliarios expresan en el plano físico y social nuevas realidades. Cambian los paradigmas en materia de pla-

nificación por un mayor énfasis en las actuaciones estratégicas, en la búsqueda de consenso y en el rol de los nuevos actores en la gestión pública y privada.

La dotación de servicios e infraestructura urbana impacta de manera directa en la mejora de la calidad de vida. La gestión municipal ha inducido la transformación, dando el impulso a las obras de infraestructura de servicios (gas, desagües, pavimentos y nuevos enlaces viales) y a los grandes espacios para el uso público, con la puesta en valor de grandes extensiones de áreas desafectadas de antiguos usos.

Para ello, llevó adelante un programa creciente de reconversión urbanística a través de una política pública que fue consolidando la situación actual. Estas políticas y la idea de conquistar la ciudad sobre el río se constituyeron en una visión estratégica, tangible en las sucesivas convocatorias a los diferentes actores urbanos realizadas por el Plan Estratégico Rosario (PER) desde 1995, impulsando la visión colectiva de abrir la ciudad al río y de generar un sistema regional de espacios verdes. Así, la línea estratégica la ciudad del río plantea articular la ciudad con el río y las islas, promoviendo una transformación urbanístico-ambiental que sienta las bases de un modelo de desarrollo sustentable y consolida una nueva imagen de Rosario.

El Plan Director, a su vez, impulsa las políticas de ordenamiento territorial sobre el frente ribereño, a través del proyecto Ciudad-Río. Plantea la generación de una sucesión de parques verdes y edificios públicos sobre la ribera, en reemplazo de las antiguas instalaciones ferroviarias y portuarias que constituían una barrera entre el río y la ciudad. Plantea además garantizar el uso colectivo de la ribera y de todos los sitios de valor paisajístico de la ciudad, mejorando las condiciones de acceso a ellos.

En 1997, la Secretaría de Planeamiento elaboró el Programa de Recuperación del Frente Costero y la Reconversión Portuaria. Tuvo como objetivo fundamental “el aprovechamiento integral de la Costa, reivindicando el carácter litoral de la ciudad, intentando compatibilizar su rol productivo-portuario con el desarrollo recreativo y el turismo regional”²³⁵.

En 2003, conjuntamente con el crecimiento y desarrollo de las estrategias y proyectos que fueron consolidando esta relación Ciudad-Río como uno de los proyectos estructurales del Plan Director, se creó en el ámbito de la Secretaría de Planeamiento el Programa para el Desarrollo de la Costa. Tiene como finalidad instalar una mirada más cercana,

general pero a la vez particularizada, y definir así un Plan Integral para la Costa de Rosario, al que se suman proyectos elaborados por el Concejo Municipal en la misma dirección.

La relación de la ciudad con su río ha sido reforzada colectivamente por los ciudadanos e instituciones en el desarrollo reciente de la mesa de concertación para la definición de su nuevo Plan Urbano. La Municipalidad de Rosario, a través de la Secretaría de Planeamiento, realizó el proceso de concertación del Plan Urbano, tomando como punto de partida para la discusión el documento denominado “Plan Director Rosario, bases para el Acuerdo”, de 1999.

▷ **Hacia una nueva relación de la ciudad y el río**

▷ **Políticas para el espacio público y la integración social y física**

El sistema de espacios públicos define lugares de fuerte significación social y cultural, es el elemento integrador de las diferentes prácticas sociales, expresa la diversidad y produce el intercambio. La calidad, la multiplicación y la accesibilidad de los espacios públicos (Borja, 2000) definirán en buena medida el progreso de la ciudadanía.

En el Plan Regulador y de Extensión de 1935 las propuestas relativas al espacio público planteaban dotar a Rosario de aquellos elementos que se consideraban propios de una gran ciudad y con los cuales aún no se contaba. El espacio público adquiere en este caso el papel de representación simbólica. Por el contrario, en el Plan Regulador Rosario, de 1968, la percepción del espacio público se reduce exclusivamente al papel funcional de sus elementos. Las calles y avenidas son entendidas sólo como canales de los flujos del tránsito y los parques como espacios verdes (Plan Director, 1999).

La concepción del espacio público se modificó y esto ocurre fundamentalmente a partir del regreso de la democracia, en 1983. Las calles ya no fueron entendidas sólo como elementos funcionales, sino ámbitos públicos, lugares de encuentro, y los parques y plazas verdaderos elementos de articulación e integración social. La incorporación de nuevos parques a la ciudad, la remodelación y mantenimiento de los grandes parques existentes y la apertura de trazados viales y avenidas caracterizaron las acciones de la gestión municipal desde entonces. La ribera del Paraná pasó a ser el

lugar que más desarrollo obtuvo en este sentido, en virtud de la oportunidad que generó la desafectación de usos ferroviarios y portuarios.

Se ha logrado incrementar significativamente la superficie de espacios verdes por habitantes.

En el primero de los cuadros siguientes se detalla el aumento en la cantidad de hectáreas destinadas a espacios verdes públicos para toda la ciudad. Mientras que en el cuadro siguiente se observa la superficie destinada a espacios verdes por habitante en toda la ciudad. El incremento de los metros cuadrados por habitante en la década de 1990 es muy demostrativo. Mientras que en 1990 se disponía de dos metros cuadrados por habitante, en 2001 esa superficie aumentó a diez.

Porcentaje de áreas destinadas a espacios verdes con respecto al área urbana total

Año	1995	2002	2001
Superficie total ciudad (hectáreas)	17.869	17.869	17.869
Espacios verdes (hectáreas)	527%	937	937
Porcentaje	3%	5%	5%

Relación de superficie de espacios verdes (m² por habitante)

Año	1990	1995	2000	2001
Superficie (en m ²)	2.090.000	5.250.000	9.370.000	9.370.000
Población (habitantes)	908.876	953.192	1.011.641	908.399
Metros cuadrados por habitante	2	6	9	10

Fuente: Municipalidad de Rosario y PER. Sistema de Indicadores Urbanos para Rosario.

En el período 1996-1999 se incorporaron aproximadamente 39,11 hectáreas de espacios verdes al sistema Ciudad-Río, como puede verse en el cuadro que sigue, lo que evidencia el incremento producido en la relación metro cuadrado/habitante, antes mencionada, más aún si tenemos en cuenta que la relación óptima de verde urbano es de 10 ó 12 metros cuadrados por habitante, según estándares internacionales.

Proyectos de nuevos parques y extensión de parques existentes 1996-1999

Parque	Superficie (hectáreas)
Parque Scalabrini Ortiz (Fase 1)	19,00
Parque Sunchales	14,00
Parque España Norte y Parque de las Colectividades	13,11
Sector ex Silos Davis (Parque de las Colectividades)	1,00
Sector Parque de España Sur	2,00
Total	39,11

▸ Políticas para el espacio público e instrumentos de planificación

La elaboración de un gran proyecto colectivo a través del Plan Estratégico Rosario contiene la definición de los objetivos primarios y las líneas de acción en el marco de la concertación ciudadana. La puesta en marcha del PER apunta especialmente al desarrollo de modalidades de cooperación pública entre los distintos niveles y jurisdicciones (Estado nacional, Provincia, Municipio, y la relación entre municipios en el Área Metropolitana), y entre el sector público y el privado, a partir de la gestión y puesta en marcha de programas concertados.

El Plan Urbano representa el correlato en la estructura física de la ciudad de aquellos objetivos y lineamientos que sustentan el Plan Estratégico. De esta manera, en la interacción de estos instrumentos, Plan Estratégico y Plan Urbano, es posible definir en términos concretos y en un proceso ciudadano de participación un proyecto colectivo de ciudad (Plan Director, 1999).

El Programa de Descentralización Municipal ha generado herramientas participativas de gestión acercando soluciones al ciudadano e integrándolo al proceso de transformación urbana mediante la construcción progresiva de una vía de concertación. En este sentido, el Plan Estratégico Rosario, el Plan Urbano y el Programa de Descentralización y Modernización Municipal impulsan las acciones hacia la construcción de un proyecto colectivo de ciudad.

Los nuevos modos de gestión concertadas que define el plan introducen el concepto de convenio. Estos tienden a viabilizar emprendimientos que podrán ser implementados por agentes públicos o privados para proyectos habitacionales y de servicios, en suelo urbanizable, y proyectos de carácter productivo de gran escala en suelo no urbanizable, alentando aquellos proyectos de interés para el Municipio. Estos proyectos se clasifican según el tipo de operación en convenios de completamiento urbano, convenios de renovación urbana, de reestructuración urbana, y de extensión urbana³⁶.

Los grandes proyectos estructurales del Plan Director son el sistema Ciudad-Río, el nuevo frente territorial, el sistema Ciudad-Aeropuerto, y el nuevo eje metropolitano. La recuperación de los espacios públicos es una de las políticas del Plan. Este también define los planes especiales, de distrito y de reconversión urbana.

A continuación se enuncian los instrumentos vigentes que se articulan para la concreción del proyecto estructural Ciudad-Río, considerados en el Programa para el Desarrollo de la Costa.

Instrumentos integradores de proyectos de espacios públicos previstos en el Programa para el Desarrollo de la Costa

Nº	Tipo de documento	Estado de avance	Estado actual
1	Plan Estratégico Rosario.	Formulado, con gran parte de los proyectos en desarrollo.	Actualmente se trabaja en la formulación de un Plan Estratégico Metropolitano.
2	Plan Urbano Rosario.	Se realizó la mesa de concertación y actualmente se elabora el documento final para ser elevado al Concejo Municipal.	Actualmente sigue teniendo vigencia jurídica el Plan Regulador del año 1967.
3	Plan Integral de la Costa.	Se está trabajando en su formulación, se han desarrollado talleres de trabajo, concursos de ideas y anteproyectos.	Se creó un programa específico, el Programa de Desarrollo de la Costa, en enero de 2004.
4	Plan Integral del Puerto Operativo.	Desarrollado en 1994. Se realizaron concesiones de acuerdo a este plan. Se trabaja sobre su actualización.	La propiedad y dependencia del mismo es de órbita provincial.
5	Intefase Ciudad-Puerto.	Se firmó un convenio específico entre el Municipio y el Ente Puerto Rosario.	Se profundizan las relaciones de gestión y cooperación entre ambas partes. Se prevé, una vez acordados los usos, la realización de un concurso de anteproyectos en los sectores desafectados del uso portuario.

Fuente: Programa para el Desarrollo de la Costa. Secretaría de Planeamiento Municipalidad de Rosario, 2004.

▷ Acciones y proyectos urbanísticos. El Programa para el Desarrollo de la Costa

Aún reconociendo la unidad del proyecto, se han definido tres sectores dentro del desarrollo total de la costa. Se sintetiza a continuación una breve caracterización de los mismos:

La ribera norte recreativa y la zona de islas. El uso recreativo de la ribera norte de la ciudad y de la isla del Espinillo se viene proponiendo desde las décadas del 20 y el 30, con la formulación de las primeras propuestas de construcción de balnearios. La instalación de clubes de remo y de un balneario público municipal (La Florida) representó el inicio de la utilización del río con fines recreativos y deportivos. Condiciones poco favorables de accesibilidad al sector por la ausencia de vías de comunicación, junto con la presencia de empresas areneras, determinaron que durante mucho tiempo su uso estuviera restringido a un porcentaje reducido de la población.

En la actualidad esta situación se ha modificado radicalmente. Uno de los principales factores del cambio ha sido la construcción del Paseo Ribereño con mejoras en las condiciones de accesibilidad, además de la revalorización de toda la zona. Cabe señalar la extensión del balneario municipal hacia el sur en el sector conocido como Rambla Cataluña y la construcción del Paseo del Caminante y el muelle en Costa Alta, próximo al futuro parque sobre la cabecera del puente Rosario-Victoria, articulando así el sistema ribereño con la localidad de Granadero Baigorria. Se localiza además el sector de Puerto Norte, en el denominado Centro de Renovación Urbana Raúl Scalabrini Ortiz (Fase 2). La ribera norte y las islas se convierten en un centro turístico, de recreación y de actividades náuticas-deportivas de alto impacto.

La ribera central (ribera pública) se extiende desde las piletas de Aguas Provinciales hasta la avenida Pellegrini. Comienza a adquirir un nuevo carácter a partir de la instalación de diferentes usos dentro del concepto de parque polifuncional. Se distinguen el Parque Nacional a la Bandera y el Pasaje Juramento, el Complejo Cultural Parque de España y su explanada. El sector recuperó espacios abiertos y edificios portuarios como los galpones ferroviarios destinados al Centro de Expresiones Contemporáneas y el Centro de la Juventud. La Isla de los Inventos, lindante con el futuro Centro de Distrito Centro, en la antigua estación ferroviaria Rosario Central, y el Museo de Arte Contemporáneo en el ex Silo Davis. La renovación de la ribera ha inducido una transformación en su borde edifica-

do, definiendo un nuevo perfil de la ciudad sobre el río. El Parque Urquiza en la barranca alta y el destino de usos desde la Estación Fluvial al sur implica replantear el sector de clubes y la zona franca de Bolivia (en estudio).

La ribera sur (ribera productiva) ha sido históricamente uno de los sectores más degradados, ya que era el lugar destinado a derivar las actividades molestas para el centro de la ciudad. Así se instalaron allí los mataderos de ganado, curtiembres y frigoríficos, en la zona alta. Estas instalaciones, más el atravesamiento del sector por trazados ferroviarios, incidieron negativamente en su posterior desarrollo. La zona alta, en el lugar conocido con el nombre de Villa Manuelita, es donde comienzan a ubicarse los primeros asentamientos irregulares de la ciudad. La apertura del Acceso Sur posibilitó mejorar las condiciones de acceso al área portuaria. Se distinguen dos zonas. Una baja, en jurisdicción del Ente Administrador del Puerto Rosario (Enapro), comprometida para el desarrollo de las actividades portuarias, y una zona alta, que comprende el sector del Centro Universitario Rosario (CUR) y la zona de Barranca, que se extiende hasta el arroyo Saladillo. Se distinguen también el Parque Italia y el futuro Parque La Tablada³⁷.

El proyecto Ciudad-Río tiene hoy distintos estados de avances y desarrollos:

- ▷ Sectores en los que se han definido las estrategias, los proyectos urbanos y normativos, y a la vez se han consolidado con la ejecución de las obras definidas;
- ▷ sectores que tienen definición normativa y donde se ha logrado recuperar espacios que antiguamente pertenecían al ferrocarril o al puerto pero que carecen de un proyecto arquitectónico preciso;
- ▷ sectores donde solamente se definieron estrategias y normativas a la espera de la oportunidad de intervención;
- ▷ sectores donde se han realizado concursos de ideas y anteproyectos para indagar y definir las estrategias de intervención;
- ▷ sectores consolidados, que por su particular desarrollo requieren de una estrategia precisa para su ordenamiento futuro y desarrollo.

Sistema Ribereño: Características y acciones realizadas y/o previstas en el Programa para el Desarrollo de la Costa

Sector	Caracterización	Objetivos	Límites (sector o tramo)
Ribera Norte (ribera recreativa)	El sector incorpora las áreas de playas públicas a los clubes del río y las instalaciones náuticas.	Garantizar la coordinación de las áreas públicas y privadas para dotar a la ciudad de una estructura creciente que permita el uso masivo del río y la recuperación de nuevas áreas de uso público.	Desde el límite norte del Municipio en la cabecera del puente Rpsario-Victoria hasta el Parque Sunchales.
Acciones en el espacio público. Proyectos realizados y/o previstos			
Parque Regional de la Cabecera (concurso de anteproyectos junto a G. Baigorria). Paseo del caminante-Costa Alta. Paseo Peatonal La Florida (conexión R. Núñez y Paseo del Caminante). Complejo de piletas públicas, comercios, estacionamientos subterráneos. Sistema de playas públicas. Puerto de pescadores. Muelle alternativo. Puerto de embarcaciones. Nuevos espacios de uso y acceso públicos para la Ribera Norte. Presentación ante la Secretaría de Puertos y Vías Navegables de la Nación (definición Línea de Ribera y condiciones de las obras realizadas). Piletas y camping municipal. Apertura Génova. Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz Fase 1ª y 2ª. Puerto Norte. Plaza del MERCOSUR.			
Ribera Central (ribera pública)	Incluye el sector de parques públicos e incorpora actividades comerciales complementarias.	Garantizar la continuidad del uso público en toda la extensión, incorporando aquellas actividades complementarias sin desvirtuar la continuidad pública del sistema de parques.	Desde avenida Pellegrini hasta el límite sur en el arroyo Saladillo.
Acciones en el espacio público. Proyectos realizados y/o previstos			
<ul style="list-style-type: none"> - Parque Sunchales. - Museo de Arte Contemporáneo. Accesos y Bar. - Parque de las Colectividades (Bosque Centenario Comunidad Judía en Rosario). - Parque de España Norte, Sector Clubes de Pesca de Entre Ríos a España. - Reacondicionamiento del Parque España y Parque de España Sur. - Complejo Puerto España (iniciativa privada). - Remodelación del Centro de Expresiones Contemporáneas y del Centro de la Juventud. - Paseo de las Artes. - Edificio Aduana. - Parque Nacional a la Bandera incorpora Monumento a los Caídos en Malvinas. - Complejo La Fluvial (iniciativa privada). - Proyecto de enlace Estación Fluvial con actual Zona Franca de Bolivia. 			

Sistema Ribereño: Características y acciones realizadas y/o previstas en el Programa para el Desarrollo de la Costa (continuación)

Sector	Caracterización	Objetivos	Límites (sector o tramo)
Ribera Sur (ribera productiva)	Sector que incluye el área de puerto específico con actividades complementarias.	Garantizar la operatividad definiendo nuevos accesos y obras que optimicen el funcionamiento del mismo. Disminuir el impacto del funcionamiento, con un programa ambiental que aborde la interfase ciudad-puerto.	Desde avenida Pellegrini hasta el límite sur en el arroyo Saladillo.
Acciones en el espacio público. Proyectos realizados y/o previstos			
<ul style="list-style-type: none"> - Ciudad Universitaria. - Puerto Operativo. - Parque La Tablada, incorporando los Parques Huerta. - Reordenamiento de los clubes náuticos. - Islas del arroyo Saladillo. - Reordenamiento del brazo norte del arroyo Saladillo. 			

Fuente: Programa para el Desarrollo de la Costa. Secretaría de Planeamiento Municipalidad de Rosario. 2004.

► Proceso de recuperación de espacios públicos a través de la nueva relación de la ciudad con el río. Gestión para la integración social y la apropiación ciudadana

La preocupación por la reutilización de áreas desafectadas de sus antiguos usos fue afrontada como una cuestión emblemática desde el urbanismo actual. En efecto, muchas de estas áreas, en el caso de Rosario, ocupan hoy sectores privilegiados en la ciudad consolidada, pero además conllevan la oportunidad de saldar antiguos problemas, producto del proceso de configuración y expansión acelerada de la planta urbana. Al valor de posición estratégica de las mismas en la ciudad se agrega la importancia de su patrimonio edilicio, con diferentes tipologías funcionales y arquitectónicas: plantas industriales, almacenaje de cereales, edificios de la administración de servicios portuarios, talleres y estaciones ferroviarias. Repensar este territorio construido, su intervención y el uso social como estrategia de modificación de la estructura urbana general representó el mayor desafío para la ciudad.

Áreas desafectadas de antiguos usos ferroviarios e industriales y reconversión de antiguos puertos, producto de la crisis de éstos en relación con la evolución tecnológica de los transportes marítimos han sido

objeto de prácticas concretas en el plano nacional e internacional al convertirse en áreas disponibles para intervenciones de recalificación.³⁸

En los 60, la experiencia de Baltimore y Boston con los proyectos de reconversión en sus antiguos espacios portuarios. En los 70 y 80, los Docklands en Londres y Kop van Zuid en Rotterdam³⁹. Más cerca en el tiempo, el Plan Especial del Puerto de Barcelona y Puerto Madero⁴⁰ en Buenos Aires, para citar sólo algunos entre otros.

La presencia de estas áreas vacantes ha llevado a una serie de interpretaciones para entender los procesos de transformación urbana. Así, la denominación de “terrain vague” (expresión francesa) (Solá Morales, I.1996) es utilizada para calificar las áreas abandonadas por la industria, los ferrocarriles, o los puertos. Para Busquets (1996), la categoría de “terrain vague” representa una forma de observación “positiva de los fenómenos urbanísticos normalmente entendidos como negativos”.

¿Qué ha pasado en Rosario y qué ha logrado la ciudad con el proceso de recuperación de espacios públicos en la ribera?

Rosario no ha sido ajena a la presencia de fenómenos ocurridos en otras ciudades portuarias de Europa, de América del Norte y también de América del Sur. La tradicional vinculación entre la ciudad y el río, sintetizada en la idea de ciudad-puerto, se modificó y apareció un nuevo espacio que definió el nuevo carácter de esa vinculación: el frente de la ciudad sobre el agua.

Una serie de factores se presentaron: el proceso de reconversión productiva, los cambios y nuevas demandas del transporte de cargas fluvial, y la liberación de usos portuarios. La puesta en vigencia de la ley 24.146 (de emergencia económica, que establece mecanismos para la cesión de tierras y bienes, a título gratuito u oneroso, del Estado, considerados de interés urbanístico, a municipios y comunas que fundamenten con proyectos específicos sus demandas) y la caducidad de las licencias de uso parainstalaciones productivas sobre la ribera en agosto de 1996 (cereales ubicadas en el sector de Puerto Norte) provocaron transformaciones sustanciales en el borde de la ciudad junto al río Paraná.

La preocupación por liberar tierras ferroviarias y por el traslado de las instalaciones productivas hacia el sur de la ciudad ya se presentó en 1952 con la ordenanza municipal 1.030 y posteriormente con la ley nacional 16.052, de 1961, que aprobó la reconstrucción ferroviaria portuaria de acuerdo a los lineamientos de la ordenanza 1.030⁴¹. La aprobación del Plan Regulador Rosario en 1967 por decreto municipal 34.318/67 y

decreto provincial 04.188/68 previó la construcción de la avenida Ribereña y el desmantelamiento de todas las instalaciones portuarias de la zona norte para su traslado al sector sur⁴².

Además, el proceso de privatización del Estado desde 1990 dio lugar al proceso paulatino de desmantelamiento de las instalaciones portuarias y ferroviarias. En 1989 se sancionó la ley nacional N° 23.696 (de reforma del Estado) por lo cual el decreto regulatorio N° 2.074/90 dispuso la concesión a manos privadas de las obras y servicios que, hasta entonces, desarrollaba en varios puertos del país, entre ellos el de Rosario, la sociedad del Estado Administración General de Puertos. El decreto posibilitó la transferencia a la órbita provincial. La provincia de Santa Fe sancionó la ley provincial N° 11.011/93, a partir de la cual se creó el Ente Administrador Puerto Rosario (Enapro)⁴³. En 1994, el Enapro realizó el Plan Maestro para las instalaciones del Puerto de Rosario. En 1992 se aprobó la ley nacional N° 24.075/92 y el decreto nacional N° 1.479/92, por el cual se transfirieron a la Municipalidad terrenos pertenecientes a la Administración General de Puertos, ubicados entre la prolongación de calle Sarmiento y la Zona Franca de Bolivia, con destino de ampliación del Parque Nacional a la Bandera.

▷ Los desafíos de un proceso

A partir de una tarea de muchos años, que con coherencia se ha mantenido y reforzado, Rosario desarrolló políticas y estrategias con relación a la recuperación y creación de nuevos espacios públicos que le han valido el reconocimiento y la distinción a nivel nacional e internacional. Se ha tenido muy en claro que el objetivo prioritario de recuperar y crear nuevos espacios públicos trasciende la importancia de la transformación urbana para convertirse en el mayor desafío para la transformación cultural de la ciudad, ya que el espacio público, además de crear condiciones de ciudadanía, permite la igualdad de derechos y acceso pleno a todos sus habitantes, sin distinción de edades ni condiciones.

Es preciso entonces hablar de procesos, porque significa hablar de trabajo colectivo, de historias, de estudio continuo, de aprender de los errores y los aciertos, pero fundamentalmente es hablar de la capacidad de una ciudad para aprovechar las oportunidades que los cambios provenientes de razones ajenas a la misma, como han sido las privatizaciones y

el desmantelamiento de instalaciones portuarias y ferroviarias, le permitieran transformar una situación negativa en una victoria futura.

Si bien desde principios del siglo pasado se registran numerosos antecedentes de proyectos y normativas al respecto, recién afines de la década de 1980, con la rehabilitación del túnel ferroviario (hoy avenida Arturo Illia) y la concreción del Centro Cultural Parque de España en el año 1992, la ciudad encontró un nuevo espacio donde aproximarse y mirar el río. Se inició así un proceso significativo y de alto impacto ambiental, paisajístico y sociocultural. Los nuevos balcones al río se perfilaron como un objetivo colectivo.

En 1992, la apertura del segundo tramo de la doble traza, hoy avenida Arturo Illia, derribó los antiguos paredones del ferrocarril, originando los primeros contactos con los antiguos clubes de pescadores, que durante casi cincuenta años habían permanecido ocultos al conocimiento de la gran mayoría de los rosarinos, y que a pesar de su rusticidad se convertían en sitios para pocos y selectos conocedores. Luego, en 1995, fue la prolongación del Parque de España entre calle Sarmiento y San Martín lo que definió y consolidó este sector.

Entre 1995 y 1999 las intervenciones fueron trascendentes. En 1997 se concretó la apertura de la avenida de la Costa Estanislao López; en 1998 la construcción de la primera etapa de la avenida de las Tres Vías Cándido Carballo, logrando una nueva conexión entre el centro y el norte de la ciudad, poniendo fin a décadas de aislamiento. Esta apertura incorporó un fuerte atractivo que hoy es motivo de un recorrido que permite observar y admirar el imponente paisaje que componen el río, las islas y el puente Rosario-Victoria. Con la avenida de la Costa surgen el Parque de las Colectividades entre calle España y bulevar Otoño y el Parque Sunchales entre el Silo Davis (actual Museo de Arte Contemporáneo Rosario) y avenida, que, conectada desde el río hasta calle Güemes, transformaron definitivamente el área.

En 1997 se realizaron los trazados del Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz, la prolongación de la avenida de la Travesía que conectó con avenida Francia; el Parque Scalabrini Ortiz (de 19 hectáreas), sector que terminó de arraigarse y consolidarse con la apertura del Complejo Comercial Alto Rosario en 2004 en los que fueran los antiguos talleres ferroviarios.

Una nueva apertura desde el área central de la ciudad hacia el río se concretó a partir del concurso público para el Pasaje Juramento.

Ejecutado en dos etapas, la primera inaugurada en 1997 y la segunda a comienzos de 1999, representa un nuevo vínculo peatonal, una nueva apertura y la concreción de una idea histórica de vincular la plaza cívica 25 de Mayo con el Monumento Nacional a la Bandera, a través de edificios representativos como el Palacio Municipal y la Iglesia Catedral.

▷ **Algunas legislaciones originadas**

Se describen algunas ordenanzas y decretos gestionados, con la finalidad de establecer marcos de referencia entre los diferentes actores involucrados en el proceso de recuperación de espacios públicos en la costa.

En 1985 se sancionó la ley nacional N° 23.175, por la cual se desafectó del servicio público el inmueble y muelles situados entre las prolongaciones de las calles Sarmiento y Entre Ríos, sobre la ribera central. En este sector se construyó luego el Centro Cultural Parque de España.

Como ya se ha mencionado, por ley nacional N° 24.075/92 se transfirieron a la Municipalidad terrenos pertenecientes a la Administración General de Puertos, ubicados entre calle Sarmiento y la Zona Franca de Bolivia, para ampliación del Parque Nacional a la Bandera. Este fue objeto de sucesivos estudios y de recuperación de algunos galpones portuarios. Posteriormente, por ordenanza N° 7.367 de agosto del 2002, se establecieron “las condiciones morfológicas y funcionales para la configuración del Parque Nacional a la Bandera, ordenando para ello el sentido de las transformaciones urbanísticas de la costa central y la reconversión de los servicios portuarios que la integran. Fija el programa de acciones y proyectos para la transformación de las áreas involucradas hasta la consolidación definitiva del Parque”.

La ley 24.146, ya mencionada, y el decreto reglamentario N° 776/93 establecían la solicitud de tierras a título gratuito y a título oneroso. La Municipalidad solicitó los inmuebles que ella misma y el Concejo habían declarado de interés urbanístico.

La ordenanza N° 5.449 del 27 de agosto de 1992 aprobó el Programa de Tierras Ferroviarias de Interés Urbanístico para el Municipio de Rosario, comprendiendo la siguiente clasificación:

- ▷ Áreas de renovación urbana.
- ▷ Áreas destinadas a espacios verdes públicos y equipamientos (parques

Urquiza, España, Hipólito Yrigoyen, Mariano Moreno, Jorge Rodríguez, Sorrento, acceso parque Sorrento, Italia, Regional Sur, Estación Embarcadero; plazoletas: zonas aledañas a donde corrían vías paralelas a calle Vera Mujica).

- ▷ Sistematización vial (entre otras, avenida de las Tres Vías).

El decreto N° 11.089 de diciembre de 1995 ratificó el convenio entre la Municipalidad y Ferrocarriles Argentinos. En el primer artículo se ratificaron las actas compromiso referidas a la transferencia gratuita de los siguientes inmuebles: parques Belgrano, Urquiza, Rodríguez, Mariano Moreno, y el sector del España (entre Sarmiento y Entre Ríos), y la plaza Guernica, entre otros. En el segundo artículo se ratificó el acuerdo de adquisición, en el marco de la ley N° 24.146, de los inmuebles propiedad de Ferrocarriles Argentinos delimitados por avenida Del Huerto, Oroño, río Paraná y calle Entre Ríos, destinados a la concreción definitiva del Parque de España y su ampliación según ordenanza N°5.431/92. El predio consta de una superficie aproximada de 131.123 metros cuadrados (13,11 hectáreas).

El decreto N° 11.226/96 del Concejo Municipal denominó Parque Habitacional Raúl Scalabrini Ortiz al centro de renovación urbana establecido en el punto 6.1.12 de Plan Regulador Rosario.

En febrero del 1996 se firmó un convenio con el Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (Enabief), hoy llamado Organismo Nacional de Administración de Bienes (Onabe), para estudiar el sector de Puerto Norte y la liberación de estas tierras ferropuertuarias.

La ordenanza N° 6.271 de 1996 integró el Parque Scalabrini Ortiz. A la vez, definió la primera fase de desarrollo del proyecto de urbanización, vialidad estructural, servicios y equipamientos urbanos y de los ámbitos públicos a crear.

La ordenanza N° 6.735 de 1999 declaró tierras de interés urbanístico dentro del Municipio de Rosario a las áreas operativas del sistema ferroviario –en caso de desafectación de su explotación– y algunas ferropuertuarias, definiendo lineamientos generales programáticos de reconversión urbanística para Patio Parada, Patio Cadenas, Puerto Norte, y Rosario Norte.

En 1999 se estableció un acuerdo entre la Municipalidad y el Enabief.

El decreto N° 2.874/99 del Ejecutivo ratificó el acuerdo que estableció las pautas y el destino del inmueble como ampliación del Parque de España.

Finalmente, y con posterioridad al año 2001, mediante el decreto N° 1.507 del año 2002, se ratificó el acuerdo modificadorio y de refinanciación del convenio de transferencia y acuerdo de pago. La Municipalidad solicitó al Onabe “se anticipe la entrega de posesión de los bienes transferidos, a los efectos de materializar el proyecto de reciclado de las obras existentes y la construcción de las necesarias para la habilitación del Centro del Distrito Centro... en el marco del programa de descentralización”.

El decreto N° 2.622 del 5 de diciembre de 2000 ratificó el convenio adicional suscripto con fecha 23 de noviembre de 2000 entre la Municipalidad de Rosario y el Onabe con la finalidad de la promoción de la urbanización y la reconversión ferroviaria de 133 hectáreas⁴⁴. Se encuadra en las pautas del Convenio Marco de Reconversión Ferrouurbanística suscripto el 28 de febrero de 1996 entre la Municipalidad y Ferrocarriles Argentinos. Hace referencia al Programa de Urbanización y Reconversión Ferroviaria del Plan Director. Las hectáreas son distribuidas en cuatro subproyectos correspondientes a distintas áreas de la ciudad, que se detallan en el siguiente cuadro:

Sector	Hectáreas
Parque Scalabrini Ortiz (Fase 2).	59
Patio Parada (Fase 1).	9
Hipólito Yrigoyen.	28
Sorrento.	37
Total.	133

Fuente: Convenio adicional, decreto N° 2.622, Municipalidad de Rosario, 2000.

En el mencionado convenio adicional, la Municipalidad y el Onabe convinieron promover la urbanización y la reconversión ferroviaria de las tierras detalladas, asignando los porcentajes de usos. Para espacios verdes abiertos al uso público: 40 por ciento; Infraestructura pública urbana (apertura de calles): 25 por ciento; usos conformes (viviendas, comercio, etcétera): 35 por ciento. Cabe señalar que la segunda fase del Centro Scalabrini Ortiz se corresponde con el sector denominado Puerto Norte.

El centro de renovación urbana Scalabrini Ortiz (fase 1 y 2) representa un área de gran magnitud a recuperar. Históricamente definió un cor-

te entre el norte, el centro y el sur de la ciudad. Ocupa un lugar privilegiado sobre el río (sector de Puerto Norte) y se introduce hacia el interior de la ciudad (extensa superficie destinada antiguamente a playa de maniobras y a los talleres ferroviarios Junín). En el denominado Puerto Norte se localizan la antigua Refinería Argentina de Azúcar, posteriormente Maltería Argentina, y diferentes edificios para almacenaje de granos.

Considerando al área en su conjunto, en el cuadro siguiente se detallan las superficies de usos de acuerdo al programa definido para la misma. Se incorporan 72 hectáreas exclusivamente para uso público y accesibilidad vial, sobre un total de 118 (fase 1 y 2). Las 29 hectáreas correspondientes a la fase 1 del Centro Scalabrini Ortiz ya han sido recuperadas a través del parque del mismo nombre, que comprende 19 hectáreas. La fase 2 (Puerto Norte) ha sido objeto de un concurso público de anteproyectos en 2004.

Superficies correspondientes al Área de Reconversión Urbana Centro Scalabrini Ortiz/Patio Parada

Área	Superficie total (hectáreas)	Parque público y vial primario	Inmobiliario privado (hectáreas)
Centro Scalabrini Ortiz (Fase 1)	51	29	22
Centro Scalabrini Ortiz (Fase 2)	58	41	16
Patio Parada	9	2	7
Total	118	72	45

Fuente: Municipalidad de Rosario. Secretaría de Planeamiento Urbano. Plan Director, 2000.

Con respecto a los inmuebles propiedad de Ferrocarriles Argentinos solicitados por el Municipio en el marco de la ley 24.146 y sus similares (leyes 24.383 y 24.768 y decreto reglamentario N° 776/93), y según información proveniente de la Dirección General de Tramitación y Fiscalización Urbanística de la Municipalidad de Rosario, puede interpretarse que se ha solicitado, y parte ya está recuperada, un total de 644, 92 hectáreas (comprende ramales ferroviarios, edificios, mayores áreas, etcétera).

El gobierno local reivindica como patrimonio de la ciudad la recuperación de numerosas y extensas áreas. Así, “desde 1996 se recuperaron unas 252 hectáreas en la ciudad en su conjunto, correspondientes a los predios ferroviarios Rosario Norte, Rosario Central, Central Córdoba, Sorrento y Talleres Rosario. A partir de estas áreas, la ciudad ha ganado la continuación del Parque de España, el Parque Hipólito Yrigoyen, el

trazado de nuevos parques como el Sunchales y el de las Colectividades y la construcción de obras viales, entre ellas, la avenida de la Costa, de las Tres Vías, y Mongsfeld, entre otros lugares.

▷ Los parques sobre la ribera

Se detallan las superficies destinadas a espacios públicos de parques sobre la ribera. Algunos ya concretados y otros con gestión iniciada como el Parque de la Cabecera, la superficie destinada a parque público y vial primario del Scalabrini Ortiz II y el Parque La Tablada en la ribera sur.

Sistema de Parques sobre la ribera (existentes, recuperados y/o previstos)

Parque	Superficie (hectáreas aprox.)
Parque de la Cabecera	64,00
Costa Alta y Paseo del Caminante	2,80
Paseo La Florida	1,10
Parque Alem	16,00
Parque Scalabrini Ortiz I	19,00
Parque Scalabrini Ortiz (fase II) (futuro Parque y vial primario)	41,00
Parque Sunchales	4,00
Parque Rodríguez y Parque Norte	4,40
Parque de las Colectividades y Parque España Norte	13,11
Parque España (e/ Sarmiento y Entre Ríos)	2,30
Parque España Sur	2,00
Parque Nacional a la Bandera (h/ Zona Franca de Bolivia) Pasaje Juramento	25,32
Parque Urquiza	12,00
Parque Italia	3,00
Parque La Tablada para Agricultura Urbana (7 has)	39,00
Paque Sur	38,00
Total	287,63

Fuente: Municipalidad de Rosario. Programa para el Desarrollo de la Costa.

Se ha dado lugar a un incremento significativo de espacios públicos para la ciudad. Desde una visión integral, la superficie total de parques sobre el sistema ribereño existentes, recuperados y con gestión iniciada, en su conjunto, representan aproximadamente 287,63 hectáreas. Además, podrían agregarse las 28 hectáreas correspondientes al Centro Universitario Rosario, ubicado sobre la barranca alta sur, por su dimensión de espacio verde entre los edificios.

▸ La recuperación del patrimonio arquitectónico de la producción

La oportunidad de producir nuevos espacios públicos en antiguos lugares de usos productivos implicó como política del gobierno local no sólo la realización de nuevos parques y nueva accesibilidad vial, sino también la reutilización de antiguos edificios productivos: galpones ferroviarios, estaciones de trenes desactivadas, con destino a nuevos usos de carácter colectivo, institucional y cultural, agregando valor a nuestro patrimonio arquitectónico.

Edificios de valor histórico patrimonial sobre el sistema ribereño, recuperados para espacio público, actividades culturales, administrativas y/o recreativas

Fecha de concreción	Destino actual	Destino original	Ubicación
1995	Centro de Expresiones Contemporáneas	Galpón portuario	Avenida Belgrano y bajada Sargento Cabral
1997	Sede del Concejo de Niños	Estación Ferroviaria Embarcaderos	Vélez Sarsfield y Vera Mujica
1997	Dependencias Municipalidad de Rosario	Edificio Aduana Rosario	Maipú y Urquiza (Cedido por el Gobierno Nacional a la Municipalidad por Ley 24.803/97)
1998	Centro de la Juventud	Galpón portuario N° 7	Avenida Belgrano y bajada Sargento Cabral
1999	Secretaría de Cultura y Educación, Municipalidad de Rosario	Estación ferroviaria Rosario Norte	Avenida del Valle y Ovidio Lagos
1998 (1a Etapa)	Estación Fluvial Rosario (Concesionada)	Estación Fluvial	Parque Nacional a la Bandera
2003	Isla de los Inventos	Estación ferroviaria Rosario Central	Wheelwright y Corrientes. Linda con el futuro Centro Municipal Distrito Centro

Edificios de valor histórico patrimonial sobre el sistema ribereño, recuperados para espacio público, actividades culturales, administrativas y/o recreativas (continuación)

Fecha de concreción	Destino actual	Destino original	Ubicación
2004 (en realización)	Centro Municipal Distrito Centro	Estación ferroviaria Rosario Central	Wheelwright entre Presidente Roca y Corrientes.
2004	Museo de Arte Contemporáneo	Silos Davis, Depósito de granos.	Avenida de la Costa entre Oroño y Alvear
2004	Complejo Puerto España (Concesionado)	Primera construcción del Ferrocarril Argentino en el interior del país (1863) Galpón N° 10 - Peñaflo	Ribera Central. Avenida Illia entre España y Presidente Roca
2004	Complejo Cultural del Tango	Galpones del ferrocarril Estación Rosario Central	España y Wheelwright

Fuente: Fuente: Municipalidad de Rosario. "Rosario 1995-2003. Ocho años de transformaciones y participación ciudadana", 2003.

▷ Articulación y gestión entre diferentes actores

El proceso de recuperación y reconversión de usos de antiguas instalaciones ferroporruarias generó diferentes instancias de gestión y participación.

Se entiende en este sentido aquellas realizadas directamente por el Municipio con otras entidades del Estado, como también aquellas que involucran a los actores de la sociedad civil en la concreción de ideas de ciudad.

El gobierno local ha incorporado como política de articulación entre lo público y lo privado la realización de una serie de concursos públicos de anteproyectos para estas áreas, viabilizando así el desarrollo de relaciones constructivas entre los actores comprometidos con este proceso. Así, ha gestionado conjuntamente con los colegios profesionales respectivos, entre ellos el de Arquitectos de Rosario:

- ▷ Concurso Nacional de Anteproyectos: Completamiento del Conjunto Cívico-Monumental del Parque a la Bandera, Pasaje Juramento, en el año 1995.
- ▷ Concurso Público: 100 Ideas para Rosario, en el año 1997.
- ▷ Concurso Nacional de Ideas y Anteproyectos para la Costa Central,

en el sector de la Ex Unidad IV, en el año 1997.

- ▷ Concursos de Ideas Parque Nacional a la Bandera, sobre la ribera central entre Parque España y la zona Franca de Bolivia, en el año 1999.
- ▷ Concurso Nacional de Ideas para el Diseño de la pintura exterior del Nuevo Museo de Arte Contemporáneo, Ex Silos Davis, en el año 2003.
- ▷ Concurso Nacional de Anteproyectos e Ideas Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz, (2da Fase). Área de Puerto Norte, en el año 2004.
- ▷ Se prevé la realización de concursos públicos de anteproyectos para el Parque de la Cabecera Puente Rosario-Victoria y para el reordenamiento urbanístico del sector comprendido entre la Estación Fluvial y Pellegrini, en la ribera central, en tierras pertenecientes al Enapro y a la Municipalidad de Rosario.

También cabe destacar la presencia de una serie de instrumentos que articulados entre sí, y en relación con las diferentes dependencias de la Municipalidad y las instituciones del medio, confluyen en acciones para el logro de resultados concretos y en una mayor participación en la toma de decisiones:

- ▷ El Sistema de Indicadores Urbanos para Rosario, ya mencionado, con la finalidad del monitoreo y la evaluación del estado de la ciudad.
- ▷ El Programa Municipal de Preservación del Patrimonio Urbano y Arquitectónico, dependiente de la Secretaría de Planeamiento desde 1996. Con carácter consultivo se vincula la Comisión de Preservación del Patrimonio Urbano, integrada por representantes de la Facultad de Arquitectura, el Centro de Estudios Urbanos de Rosario, el Colegio de Arquitectos Distrito 2, el Colegio de Profesionales de la Ingeniería Civil Distrito 2, el Colegio de Maestros Mayores de Obras y Técnicos, el Museo de la Ciudad, la Dirección de Obras Particulares de la Municipalidad y el Programa Municipal de Preservación del Patrimonio Urbano y Arquitectónico.
- ▷ Los convenios ya mencionados y legislaciones realizadas entre la Municipalidad con entidades de los Estados nacional o provincial.
- ▷ Los convenios realizados con otros municipios, entre ellos el convenio marco entre las municipalidades de Rosario y de Granadero Baignorria, en 2003, para abordar temas urbanísticos comunes referidos al

sistema ribereño, comprometiendo también la participación del Colegio de Arquitectos.

- ▷ El convenio realizado entre la Secretaría de Planeamiento y el Programa para el Desarrollo de la Costa con el Enapro en 2004, con la finalidad de promover en forma conjunta un programa para nuevos usos que potencien las áreas del puerto en actividad y promuevan la integración con aquellas áreas desafectadas o en proceso de liberación, tendiendo a favorecer los procesos de reequilibrio territorial y social de la ciudad.

▷ **Impactos**

Implementar y consolidar un proceso de recuperación y desarrollo de espacios públicos representa en sí un gran impacto en la calidad de vida de la ciudad en su conjunto y de la región. Instaurada la democracia y con la continuidad de las políticas urbanas, se mantuvo el objetivo de establecer la relación entre el tejido urbano y el río Paraná, generado así múltiples impactos sociales, económicos, ambientales y físicos:

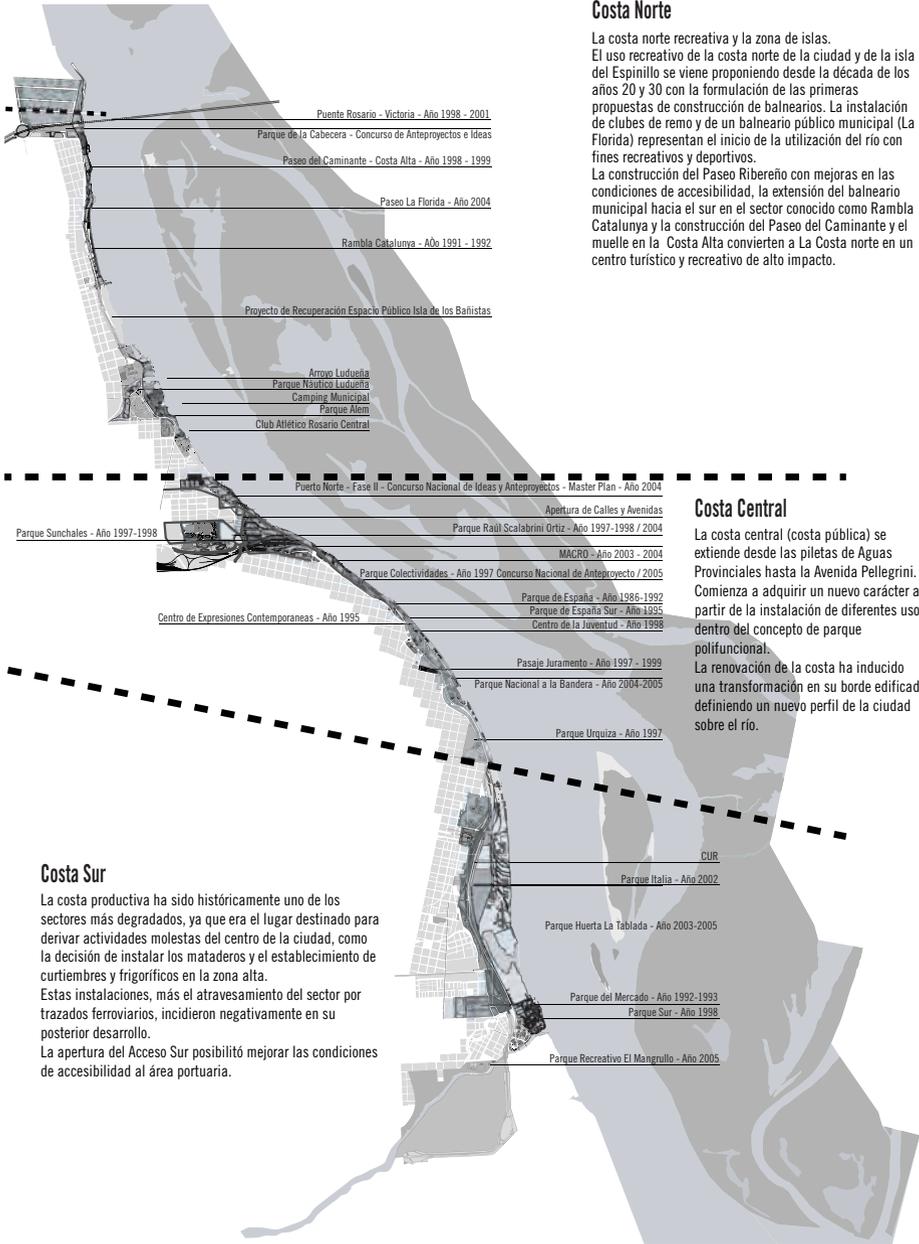
- ▷ El aumento en la superficie de espacio público que ha ganado la ciudad, las nuevas accesibilidades y vinculaciones entre partes urbanas, en especial aquellas históricamente relegadas y los edificios de arquitectura emblemática recuperados.
- ▷ El impacto en la transformación urbana y social, abriendo la ciudad al río y posibilitando que sectores cada vez mayores de la población accedan a estos espacios.
- ▷ Las obras de mejoramiento de la acción pública y los nuevos emprendimientos de carácter privado provocan un impacto positivo en su entorno inmediato y generan ciertos cambios en el comportamiento del mercado inmobiliario revalorizando sitios. Partes del sector ribereño han duplicado los valores de los terrenos y las propiedades. El Municipio trabaja sobre este aspecto con la finalidad de generar un equilibrio en la redistribución de las cargas y beneficios de las acciones urbanizadoras.
- ▷ La ampliación de los espacios públicos ribereños y la ocupación de las islas para actividades recreativas muestran indicadores tales como la cuadruplicación de embarcaciones deportivas en dos años y creciente

número de personas que ocupan los sitios de playa: 10.000 personas por fin semana cruzan a la isla en los meses de verano⁴⁵.

▷ **Problemas y desafíos pendientes**

El mayor desafío es superar la visión netamente urbana, centrada en la definición de nuevos espacios de acceso público al río y la clara definición de usos y normativas que garanticen igualdad jurídica para todos, para comenzar a centrar el objetivo en incorporar y complementar estas cuestiones con nuevas visiones desde lo cultural y medioambiental.

Se busca entender la relación de la ciudad con el río como el escenario mayor para la producción de hechos y acontecimientos. Pensar en nuevas instalaciones y también en circuitos ligados al patrimonio existente: el Monumento, los futuros galpones reciclados, el Centro de Expresiones Contemporáneas, el Centro de la Juventud, el Centro Cultural Parque de España, La Isla de los Inventos, el Centro Municipal Distrito Centro, el Museo de Arte Contemporáneo, el Patrimonio Industrial de los Silos de Puerto Norte, el Parque Alem, las playas, el Paseo del Caminante, el Puente Rosario-Victoria. A la vez, entender que las posibilidades de disfrutar en plenitud esta relación está íntimamente ligada a las posibilidades de obtener condiciones de saneamiento óptimas para toda la ribera, lo que demandará ampliar la mirada a nivel regional, poniendo en relación todo el sistema ribereño de la región metropolitana con la posibilidad de incorporar nuevas áreas de recreación y esparcimiento ligadas a los sistemas que definen los arroyos Ludueña y Saladillo. El desafío está planteado; algunas respuestas están en marcha, y otras dependen de las gestiones tendientes a lograr un aumento en el compromiso entre lo público y lo privado.



Notas:

- 1 Municipalidad de Rosario. Plan Urbano Rosario (PUR). Carta de Concertación, 2004.
- 2 "Agenda para el fortalecimiento de la gobernabilidad local en América latina". PNUD, Bogotá, 2004.
- 3 Plan Estratégico Rosario. "Una visión estratégica". Documento interno. Rosario, 1997.
- 4 Plan Estratégico Metropolitano (PEM). Documento Base. Versión preliminar. Rosario, 2004.
- 5 Se contó con la participación y el trabajo conjunto de más de doscientas instituciones de la ciudad vinculadas al quehacer político, económico y social de Rosario.
- 6 Realizada conjuntamente por el Consejo Técnico Consultivo del PER y su Oficina de Coordinación.
- 7 Documento formulado y aprobado por países y ciudades, que establece pautas para un mundo en proceso de urbanización y propone estrategias para lograr el desarrollo sostenible de las áreas urbanas. (De Observatorio Urbano Local Luo/PER)
- 8 Plan Director de Rosario. Bases para el acuerdo. Documento integrado. Municipalidad de Rosario. Secretaría de Planeamiento. Rosario, 1999.
- 9 Plan Estratégico Rosario. Punto 2. El Contexto. Rosario, 1998.
- 10 Programa Integral de Tratamiento de la Ocupación Informal del Suelo Urbano (Prosur), Servicio Público de la Vivienda. Rosario, 1998.
- 11 Si bien estas consideraciones son estimaciones y tienen un carácter informal, el Servicio Público de la Vivienda tiene previsto una próxima actualización de datos al respecto.
- 12 "Un nuevo enfoque para los asentamientos irregulares. Documento interno del SPV". Municipalidad de Rosario. María Isabel Garzia, Rosario, 2003.
- 13 "Ocho años de transformaciones y participación ciudadana. Rosario 1996/2003". Página 124. Dirección General de Comunicación Social, Municipalidad de Rosario, 2003.
- 14 "Rosario, los caminos hacia una sola ciudad". Dirección General de Comunicación Social, Municipalidad de Rosario, 1999.
- 15 Esta población será beneficiada también con proyectos de promoción social y por iniciativas de trabajo, capacitación y generación de ingresos del Programa.
- 16 Fuente: Servicio Público de la Vivienda. Municipalidad de Rosario, 2003.
- 17 Documento interno Servicio Público de la Vivienda. Rosario, 2003.
- 18 Garzia, M. "Un nuevo enfoque para los asentamientos irregulares". Op. Cit
- 19 Ibídem, "Un nuevo enfoque para los asentamientos irregulares".
- 20 Ibídem.
- 21 Definición del modelo teórico en su faz socio-organizativa. Documento interno. SPV. Rosario, 1999.
- 22 Originalmente fue ideado por la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) de EE.UU. Su empleo está actualmente muy extendido y ha sido incorporado por otras agencias: El Banco Mundial, Programa Sida de Canadá, GTZ y el Sistema de Naciones Unidas. Recientemente, el BID lo ha aceptado como método oficial de programación.
- 23 Se tiene previsto realizar cuatro nuevos centros. En el Presupuesto Participativo del 2003-2004 se pidió la construcción de un Centro Crecer en el Distrito Norte. En el del 2004-2005 se pidió la construcción de Centros Crecer en los distritos Sur, Sudoeste y Centro.
- 24 Apoyo del ProHuerta INTA. Otorga un kit de semillas para 100m2 (para consumo de una familia).
- 25 Se está trabajando en el proyecto de plantas faenadoras de aves, para procesar la producción de la cría de animales y obtener mayor valor a la misma.
- 26 Municipalidad de Rosario, Secretaría de Promoción Social, Programa de Agricultura Urbana.
- 27 Fuente: Municipalidad de Rosario. Secretaría de Promoción Social. Programa de Agricultura Urbana.
- 28 Municipalidad de Rosario. Secretaría de Promoción Social.
- 29 El Instituto del Alimento Municipal realiza la capacitación.
- 30 Rosario fue elegida como la única ciudad de Latinoamérica, junto a una de Asia y otra de África, para desarrollar el programa.
- 31 La estimación de personas involucradas en cada una de las huertas tuvo en cuenta los datos del taller realizado en el año 2003 en el marco del Proyecto "Optimización del uso del suelo vacante para la agricultura urbana". Este proyecto es promovido por el Programa de Gestión Urbana (PGU-ALC/UNHABITAT), el IPES, el CIID, Canadá y el Grupo de Trabajo de Ciudades ALC para la Agricultura Urbana.
- 32 Por Presupuesto Participativo en el Distrito Oeste se planteó la futura realización de una agroindustria de cosmética natural y otra para el procesamiento de verduras y hortalizas.
- 33 Programa para el Desarrollo de Costa. Estrategias de transformación de los sitios urbanos portuarios abandonados, interfases o intermedios entre la ciudad y el puerto. URB-AL. Nº. Municipalidad de Rosario, 2004.
- 34 Secretaría de Planeamiento. Programa para el Desarrollo de la Costa. Documento Proyecto de la Costa. Palumbo, R. Municipalidad de Rosario, 2004.

- 35 Documento "Rosario y su Costa. La recuperación del frente costero y la reconversión portuaria". Secretaría de Planeamiento, Municipalidad de Rosario, 1997.
- 36 La Ordenanza de Urbanización y Subdivisión del Suelo de 1997 establece la clasificación urbanística y las condiciones para la urbanización de las partes del municipio, con programas diferenciados (de urbanización básica; integral y de interés social) y con programas por convenio urbanístico en suelo urbanizable.
- 27 Se ha firmado un convenio en 2004 con el Enapro para el estudio de temas de interés con el Programa para el Desarrollo de la Costa de la Secretaría de Planeamiento.
- 38 Hall, P., 1992. Aree portuali: nuovi approdi del progetto. En Casabella N° 588. Italia.
- 39 Proyecto de remodelación urbana en la zona vieja del puerto. Incluye viviendas, oficinas y otros servicios.
- 40 Comprende aproximadamente 170 hectáreas. Los antiguos galpones suman 400.000 metros cuadrados cubiertos, rehabilitados para diferentes usos.
- 41 Municipalidad de Rosario, Secretaría de Planeamiento. Jornadas de divulgación sobre ordenamiento urbano y aspectos ferropor-tuarios de la ciudad Rosario, 1987.
- 42 Municipalidad de Rosario (1996). Secretaría de Planeamiento. Programa de Reconversión Ferroportuaria. Puerto Norte: Rosario se descubre.
- 43 El consejo directivo del Enapro está integrado por un representante por la provincia de Santa Fe, uno por la Municipalidad de Rosario, uno por los exportadores, uno por los productores y otro por los importadores.
- 44 Se lograron 88 hectáreas a título gratuito, sobre las 133. "Ocho Años de transformación y participación ciudadana. Rosario 1995-2003". Municipalidad de Rosario, 2003.
- 45 Plan Estratégico Rosario PER. 1997.

V Anexo

▷ Legislaciones generadas en el marco del Programa de Agricultura Urbana.

Se detallan brevemente, las ordenanzas y/o decretos que regulan las actuaciones y generan nuevas actividades al respecto:

- ▷ Ordenanza 4.713. Plantea la puesta en funcionamiento del Programa Municipal de Huertas Comunitarias, a cargo de la Secretaría de Promoción Social.
- ▷ Ordenanza 7.341 (17 de junio de 2002). Crea el Programa Municipal de Desarrollo de la Agricultura Orgánica, dependiente en su implementación de la Secretaría de Promoción Social, a través de su Programa de Agricultura Urbana. Crea además una Unidad de Coordinación y Ejecución del Programa. Se señala en esta norma que el programa tomará como unidad productiva el modelo de la huerta comunitaria, instalándose las mismas en terrenos fiscales o privados; para este último caso, dice que el particular que facilite su terreno deberá hacerlo por un plazo mínimo de dos años y quedará eximido del pago de la Tasa General de Inmuebles durante todo el período en el cual el Programa haga uso de su propiedad. A los fines de la comercialización, la ordenanza plantea la creación de una Feria para la Exposición y Venta de Productos Orgánicos y Artesanales, en lugar y períodos a determinar por el Departamento Ejecutivo Municipal.
- ▷ Ordenanza 7.358 (18 de julio de 2002). Crea el Programa de Promoción de los Emprendimientos Productivos Sociales en el ámbito de Rosario. En el marco del Programa se crea además el Registro Municipal de Emprendimientos Productivos Locales. Este se ocupa de la recolección de los datos pertenecientes a los distintos emprendimientos productivos existentes. Estos se definen como aquellos que se caracterizan por desarrollar actividades en los sectores económicos agropecuarios, de industria y manufactura, y de servicios generadores de empleo o autoempleo, y por estar insertos en parámetros de economía social de subsistencia, generados por actividades comunitarias y de baja escala de producción. También se define en la ordenanza el carácter de la Feria Municipal de Emprendimientos Productivos. Se crea el Servicio de Atención a los Emprendedores, dependiente de la autoridad de aplicación. Propone la implementación por parte de la

autoridad de aplicación de La Marca Comunitaria como sello de distinción y certificación de calidad de los productos que se elaboran.

- ▷ Decreto 1.072/04 (17 de mayo del 2004). Crea el primer Parque Huerta en Rosario, denominado Parque de los Constituyentes, dependiente de la Dirección General de Parques y Paseos de la Secretaría de Servicios Públicos, con la coordinación y el desarrollo del Programa de Agricultura Urbana de la Secretaría de Promoción Social, y con la finalidad de implementar el Programa de Parques Huertas diseñado por el Plan Director Rosario de la Secretaría de Planeamiento.

VI Bibliografía

BORJA, J. (2000): *Espacio público y ciudadanía. En Ciudad y ciudadanía: dos notas*. Barcelona. Institut de Ciències Polítiques i Socials.

BUSQUETS, J. (1996): "Nuevos fenómenos urbanos y nuevo tipo de proyecto urbanístico". En *Presente y Futuro*, UIA, Barcelona 96.

CABALLERO, Adrián, y otros. (1993): *Extensión metropolitana de Rosario. Subsecretaría de Planeamiento y Control de Gestión*. Provincia de Santa Fe. Consejo Federal de Inversiones.

Fundación Banco Municipal de Rosario (1995): Estudio para el desarrollo del Puerto Rosario.

Fundación Banco Municipal de Rosario (1992): Asentamientos irregulares de Rosario.

Fundación Banco Municipal de Rosario (1996): Asentamientos irregulares de Rosario. Actualización 96.

GUIMARAES, R. P. (1997): "Modernidad, medio ambiente y ética: un nuevo paradigma de desarrollo". Presentación en la Conferencia Internacional Amazonia 21, Brasilia 1997.

HALL, P. (1992): "Aree portuali: nuovi approdi del progetto". En *Casabella* N° 588. Milán, Italia.

Municipalidad de Rosario (1971): Comisión Coordinadora Urbanística Ferroviaria, Vial y Portuaria para la Ciudad de Rosario. Prediagnóstico de la estructura productiva del área del Gran Rosario. Investigación: A. Rofman y otros.

Municipalidad de Rosario (1987): Secretaría de Planeamiento. Jornadas de divulgación sobre ordenamiento urbano y aspectos ferroporua-

rios de la ciudad de Rosario. Sistema Ferroportuario. Municipalidad de Rosario (1998): Secretaría General. Rosario,

Números de una ciudad en crecimiento, 1997-1998. Publicación oficial.

Editorial Municipal de Rosario (1997-1998): Colección: *Rosario, parte por parte.* “Los primeros pasos en el desarrollo del proceso de descentralización de la ciudad de Rosario”. Convenio de Cooperación Técnica entre la Municipalidad de Rosario y las Facultades de Arquitectura, Planeamiento y Diseño, Ciencias Económicas, Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UNR. Cuadernos N° 1, 2, 3, 4, 5. Municipalidad de Rosario (2002): Servicio Público de la Vivienda, *AAVV. Gestión del hábitat y gobiernos locales.*

Municipalidad de Rosario (2002): Servicio Público de la Vivienda. *Programa Rosario Hábitat. Programa integral de recuperación de asentamientos.*

Municipalidad de Rosario (2004): Servicio Público de la Vivienda. *Mejoramiento barrial en América latina.*

Municipalidad de Rosario (1999): Secretaría de Planeamiento. Plan Director de Rosario. Bases para el acuerdo. Documento integrado.

Municipalidad de Rosario (2004): Plan Urbano Rosario. Carta de concertación.

Municipalidad de Rosario (1997): Secretaría de Planeamiento. Documento: *Rosario y su costa. La recuperación del frente costero y la reconversión portuaria.*

Municipalidad de Rosario (2004). Secretaría de Planeamiento. *Programa para el desarrollo de la costa. Estrategia de transformación de los sitios urbanos portuarios abandonados, interfases o intermedios entre la ciudad y el puerto.* Urb-al. Red N° 7.

Municipalidad de Rosario (2004): Secretaría de Planeamiento. Programa para el Desarrollo de la Costa. Documento: Proyecto de la Costa.

Municipalidad de Rosario (1999): Dirección General de Comunicación Social. Rosario, los caminos hacia una sola ciudad.

Municipalidad de Rosario (2003): Secretaría de Promoción Social. Programa de agricultura urbana de la ciudad de Rosario.

Municipalidad de Rosario (2003): Secretaría de Promoción Social. Informe: Situación actual de la agricultura urbana en la ciudad de Rosario. (Lattuca, A., Terrile, R.)

Municipalidad de Rosario (2003): Secretaría de Promoción Social. Instalación de parques huerta productivos en la ciudad de Rosario.

Municipalidad de Rosario (2003): Secretaría de Promoción Social. Instalación de agroindustrias urbanas de cosmética natural.

Municipalidad de Rosario (2004): Diseñando espacios para trabajar la tierra, construir comunidad, y recrear la ciudad. AAVV. Secretaría de Promoción Social. Plan Director. Secretaría de Planeamiento. Centro de Estudios del Ambiente Humano. FAPyD, UNR.

Municipalidad de Rosario (2003): Dirección General de Comunicación Social. Ocho años de transformaciones y participación ciudadana. Rosario 1996/2003.

Plan Estratégico Rosario (1998). Diagnóstico y Formulación.

Plan Estratégico Rosario (1999). La transformación urbanística de la ciudad. II Jornada de trabajo y seguimiento.

Plan Estratégico Metropolitano. Región Rosario. (2004). Documento Base. Versión Preliminar.

SOLÁ MORALES, Ignasi (1996): *Presente y futuros. La arquitectura en las ciudades*. UIA, Barcelona, 1996.

EPÍLOGO

Rosario, historia y desafíos futuros

- ▷ Ubicación:
 - Latitud: 32° 52' 18" Sur y 33° 02' 22" Sur.
 - Longitud: 60° 36' 44" Oeste y 60° 47' 46" Oeste.
- ▷ Altitud sobre el nivel del mar: 22.50 - 24.60m
- ▷ Superficie Total: 178,69 kilómetros cuadrados¹
- ▷ Clima: templado (temperatura promedio anual máxima media 23.4°, mínima media 11.6°).
- ▷ Población según Censo 2001: 908.399 habitantes
- ▷ Densidad: 5.661 hab/km².

En 1852, la antigua Villa del Rosario adquirió rango de ciudad. La apertura de su puerto –en ese entonces puerto único de la Confederación Argentina– le dio a Rosario su carácter de centro de actividad económica y paso obligado del comercio desde y hacia el interior del país. Rosario se ha caracterizado a lo largo de su historia por su prosperidad económica y social, con el auge del puerto, la conformación del cordón industrial del Gran Rosario y una importante actividad comercial y financiera. La ciudad es cabecera del Departamento Rosario y se encuentra al sur de la provincia de Santa Fe, ubicada en la región central de Argentina. Es el centro del área metropolitana del Gran Rosario, conformada por una línea urbana norte-sur y recostada sobre la ribera del río Paraná, en una ubicación geoestratégica con relación al Mercosur.

A fines del siglo XIX la expansión acelerada de la actividad agrícola del sur santafesino y el crecimiento de los servicios vinculados al agro, como el ferrocarril, favorecieron el fenómeno de concentración urbana provocado por una inmigración masiva. Paralelamente a importantes transformaciones sociales y económicas, la ciudad moderna produjo modificaciones significativas: el trazado de la cuadrícula urbana, la apertura de calles, el tendido de líneas telefónicas, el desarrollo de servicios tranviarios y la construcción de hospitales. Su época de esplendor coincidió con la afluencia inmigratoria europea, desde 1880 hasta 1930. El trazado de las líneas ferroviarias la unieron definitivamente con el resto de la Argentina y la ciudad entró en un proceso de significativa expansión. La década del 40 produjo un acelerado desarrollo industrial, mientras continuaba el proceso migratorio desde provincias vecinas y desde el interior de la provincia de Santa Fe. La ciudad manufacturera sumó por ese entonces a la actividad agroexportadora un importante desarrollo de las ramas metalmecánica y alimenticia, entre otras.

A mediados de los años 70 se produjo una gran crisis en la estructura económica regional. El ajuste y reconversión en la industria metalmecánica, metalúrgica básica, siderúrgica, química y del papel, por citar los ejemplos más relevantes, llevaron a la región a una crítica situación económica y social, con dificultades para competir en un marco de apertura económica y competencia internacional. Los cambios en la estructura industrial fueron acompañados de una profunda crisis social, con altos índices de desocupación y aumento de la marginalidad. Rosario ha presentado una de las tasas de desocupación abierta más altas del país, situación que se ve agravada por la atracción de migrantes que la economía regional no ha logrado absorber, generándose nuevos focos de pobreza estructural.

Ello se tradujo en una imagen negativa dentro y fuera de la ciudad. A estas circunstancias desfavorables se sumó la ausencia de horizontes de cambio, lo cual alimentaba un clima social complejo e inestable.

Desde el punto de vista productivo, la ciudad y su región quedaron envueltas en un perfil de actividad industrial dominado por aquellas ramas menos dinámicas dentro del modelo vigente. Las pequeñas y medianas empresas manifestaron problemas de inserción y supervivencia: plantas industriales pequeñas de baja productividad, tecnología obsoleta, estructuras de costos fijos elevados, empresas familiares con bajo nivel de profesionalización en sus cuadros gerenciales, problemas de

gestión y dificultades para establecer un planeamiento futuro, problemas de financiamiento, de incorporación tecnológica, y falta de estrategia de inserción en los mercados internacionales eran los rasgos salientes del tejido empresarial.

También es cierto que algunas empresas lograron evolucionar en forma inversa al ciclo regional o del sector de su actividad, logrando superar inconvenientes a través de una orientación hacia actividades con eje en la exportación y aprovechando algunas ventajas comparativas. De este modo, la abundancia de materias primas de origen agropecuario y su procesamiento en la región convirtieron la agroindustria en uno de los sectores con ventajas significativas. Pero, más allá de desempeños puntuales, el sistema productivo local funcionaba con evidentes fragmentaciones y limitaciones.

Hoy, Rosario y su zona de influencia han iniciado un proceso de profunda transformación. Las ideas de planificación estratégica, de cooperación público-privada y de reposicionamiento regional a partir de ventajas competitivas –como conceptos innovadores incorporados a la agenda de discusión en los últimos tiempos– fueron un excelente punto de partida para asumir los desafíos futuros y ya están rindiendo sus frutos.

Ubicar a Rosario en esta nueva concepción de región implica pensarla, al menos, en tres dimensiones espaciales distintas:

- ▷ La región Metropolitana
- ▷ La región Centro (Córdoba-Santa Fe-Entre Ríos)
- ▷ La región Mercosur

En cada uno de estos espacios Rosario tiene un rol. Cada uno de estos ámbitos constituye un campo propicio para la inserción de la ciudad, que establece mecanismos de cooperación y de complementariedad funcional, a la vez que plantea el desarrollo de estrategias conjuntas de actuación.

La región metropolitana

Rosario constituye la ciudad cabecera de un conjunto de comunas y municipios que conforman un aglomerado que se conoce como Área Metropolitana del Gran Rosario, cuya población total es de aproximada-

mente 1.200.000 habitantes según el Censo 2001, aunque algunos la ubican en 1.400.000, tomando otro criterio para su delimitación. Los rasgos específicos del espacio metropolitano demandan coordinar actuaciones de los distintos ámbitos de la administración que operan sobre su territorio (Nación, Provincia, municipios y comunas), así como las de las demás instituciones privadas, con el fin de encontrar canales para resolver problemáticas metropolitanas específicas. Esto lleva a una nueva organización del espacio y su administración, que ofrezca un entorno favorable para la cooperación y la solución consensuada y corresponsable de los problemas.

La Región Centro (Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos)

La región Centro de Argentina, formada por las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, presenta una dinámica singular, a la que se le suma la voluntad de cooperación de sus dirigentes políticos y empresariales, expresada en acuerdos recientes. Rosario pasa a constituirse en núcleo central de este nuevo espacio regional, tanto por su ubicación geográfica como por su potencial económico.

La Región Mercosur

Uno de los procesos determinantes del escenario internacional de los últimos años es la constitución de espacios supranacionales integrados. El Mercosur representa una de las experiencias de integración económica regional más interesantes y dinámicas, constituyendo una extraordinaria posibilidad para mejorar la posición relativa de los países del sur de América latina con relación a los bloques económicos del Norte, y para consolidar la democracia en la región y dar un nuevo impulso a los históricos anhelos de integración. Es, también, un mercado emergente expandido, donde las oportunidades de negocios se multiplican a partir de una política comercial externa común y políticas internas crecientemente convergentes.

Los procesos de integración regional modifican el marco en que se desarrollan las políticas urbanas. Es en los ámbitos locales y regionales donde los ciudadanos sienten directa y cotidianamente las repercusiones

de dichos procesos. Sin embargo, la toma de decisiones en la formación de bloques regionales en el mundo tiende a estar excesivamente centralizada –desde el punto de vista geográfico e institucional– en las capitales políticas de los países miembro. La participación activa de los gobiernos locales será decisiva para invertir esta tendencia e impulsar la inclusión de nuevos actores sociales y políticos, haciendo que el proceso de integración trascienda a otros ámbitos. En este marco, las redes de colaboración emergen como las nuevas formas de organización y relacionamiento territorial en todos sus niveles, dando lugar a un nuevo tipo de regionalización: la constitución de redes transnacionales de ciudades dentro de un espacio regional que integra unidades territoriales diversas. Rosario ha sido desde un principio, y lo seguirá siendo, una firme impulsora de estas experiencias de articulación y colaboración, como es el caso de la Red de Mercociudades.

El nuevo rol de las ciudades

La ciudad moderna pasa a ser un laboratorio privilegiado para poner en escena un nuevo modelo que ya no se satisface con una visión político-administrativa limitada. Por ello, los gobiernos locales amplían su esfera de actuación, agregando a sus funciones tradicionales (obra pública, provisión de servicios básicos, regulación de la vida comunitaria) el diseño e implementación de estrategias de desarrollo local tendientes a la generación de ventajas competitivas territoriales y de fortalecimiento de lazos solidarios en la comunidad local y regional.

Entre los nuevos desafíos que han asumido ciudades como Rosario se destacan los siguientes:

- ▷ Constituirse en un centro de actividad económica nacional e internacional, impulsando el progreso económico y social de la región, formalizando nuevas relaciones productivas e institucionales, estableciendo alianzas y acuerdos que generen nuevos ámbitos de discusión de los gobiernos locales, sobre la base de aprovechar eficazmente las oportunidades y las sinergias entre el sector privado y el sector público.
- ▷ Desarrollar una estrategia territorial para reordenar las actividades productivas, considerando la localización de factores clave como las infraestructuras, el suelo industrial de calidad, las áreas de nueva cen-

tralidad y las zonas de actividades logísticas y de servicios avanzados para las empresas.

- ▷ Estructurar relaciones de cooperación, complementariedad y competencia con los otros centros urbanos de la región.
- ▷ Establecer un marco de gestión planificada donde se acuerden estrategias de actuación coherentes, que tiendan a reequilibrar el territorio, las actividades, las inversiones y la población.
- ▷ Promover el desarrollo de nuevos modelos de cooperación entre el sector público y el sector privado así como de las empresas entre sí.
- ▷ Generar mecanismos de redistribución de la riqueza y equilibrar las desigualdades sociales generadas por la elevada concentración económica, mejorando el nivel de vida de los ciudadanos.

En este marco, la gestión de la ciudad trabaja aportando soluciones a cinco cuestiones básicas:

- ▷ El nuevo soporte económico.
- ▷ Las infraestructuras de servicio.
- ▷ Calidad de vida creciente.
- ▷ Equidad e integración social.
- ▷ Gobernabilidad del territorio.

Las tendencias de la ciudad y su región

▷ La actividad económico-productiva

La actividad económico-productiva de la ciudad está fuertemente vinculada a la de su extensa área de influencia, el Gran Rosario, con la cual comparte no sólo la continuidad urbana sino también la historia de su desarrollo económico. Históricamente, su condición de ciudad-puerto, ligada a las actividades agroexportadoras, dio a Rosario la clave de su dinamismo económico. Actualmente, Rosario posee gran importancia como zona de acopio y comercialización de granos, permitiendo, a través de su puerto, la exportación de los productos de la vasta región agrícola del sur de la provincia de Santa Fe. Las explotaciones agrícolas de la zona se reparten fundamentalmente entre trigo, maíz, soja y girasol, y la horticultura.

Los productos de base agropecuaria que se destacan en el terreno de las exportaciones son cereales, semillas, frutos y oleaginosos, carne, aceite, lácteos, pieles y cuero.

Por otra parte, Rosario ha sido un área de industrialización temprana, lo cual le da una ventaja comparativa en términos de capacitación de su mano de obra y capacidad empresarial. La industria del Gran Rosario concentra el 42% de los establecimientos, el 53% del empleo y el 62 % de la producción generada en la provincia de Santa Fe. Según datos del Censo 1994, del total de los locales industriales situados dentro de la ciudad, el 68% corresponden a establecimientos pequeños –de acuerdo al número de personas ocupadas: menos de 5 empleados–. Las grandes empresas han instalado sus establecimientos fuera de la ciudad. En las condiciones actuales, las ramas más dinámicas de la industria son: la industria alimenticia (láctea, aceitera, frigoríficos, molinos harineros), la siderometalurgia y la metalmecánica, y el sector químico y petroquímico –radicados fundamentalmente en el Gran Rosario–. En Rosario se fabrican más de 1.000 productos correspondientes a diferentes ramas de la industria, existiendo una gran concentración de plantas fabriles: más de 6.000 establecimientos.

La ciudad cuenta también con un importante desarrollo del sector servicios.

Algunas estimaciones indican la existencia de alrededor de 40.000 establecimientos comerciales y de servicios. Se incluyen en este grupo los bancos y locales de telecomunicaciones, supermercados y hoteles, estaciones de servicios y grandes comercios minoristas. En cuanto a las cadenas de supermercados, en los últimos años se observa un desarrollo notable, tanto de las que provienen de fuertes inversiones locales como de recientes inversiones extranjeras. Es destacable también el volumen del comercio mayorista, con locales de depósito y almacenaje. La Bolsa de Comercio de Rosario, por su parte, maneja actualmente el mayor mercado de granos del país: unos 10 millones de toneladas al año.

▷ **Las grandes obras de infraestructura**

Uno de los grandes desafíos de Rosario es constituirse en núcleo de un sistema multimodal de transporte. Para ello, la concreción de grandes obras de infraestructura vinculadas al transporte es un aspecto clave. Por

una parte, la ciudad es nudo ferroviario y punto de transferencia de cargas entre el ferrocarril y los barcos. El transporte ferroviario cuenta con las siguientes líneas: Nuevo Central Argentino, Ferroexpreso Pampeano y Buenos Aires al Pacífico en trocha ancha, y Belgrano en trocha angosta.

Ellas se caracterizan por conectar el puerto con importantes centros urbanos e industriales del país, transportando mercadería. En segundo lugar, el Puerto del Gran Rosario comprende una zona que va, de Norte a Sur, desde Puerto General San Martín hasta Arroyo Seco.

En ella se ubican más de doce terminales, dentro de las cuales se destaca por su importancia el Puerto de Rosario, dedicado al movimiento general de carga. A su vez, el Puerto de Rosario se extiende a lo largo de 178 hectáreas², entre el límite sur del Complejo Parque de España y el Brazo Norte del Arroyo Saladillo. El enclave del puerto es altamente ventajoso, ya que se encuentra cercano al escalón fluviomarítimo que une la navegación de ultramar con la de cabotaje. Es además el punto más al norte de la Cuenca del Plata que permite el servicio de buques de gran calado.

Posee una profundidad de navegación de 32 pies, buenas conexiones terrestres con otros importantes centros productivos del interior del país, y está ubicado a 420 kilómetros, aguas, arriba de Buenos Aires. Su zona de influencia incluye el sur de la provincia de Santa Fe, el norte de Buenos Aires y la región sudeste de la provincia de Córdoba, con una densa red de vías de comunicación.

En el marco del Tratado de la Cuenca del Plata –que vincula a la Argentina, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Brasil– se está instrumentando un proyecto integral para dar impulso al transporte de mercadería: la Hidrovía Paraguay-Paraná. La transferencia de cargas, de barcasas a navíos de gran calado, podrá realizarse en las puertas del Gran Rosario.

Rosario, entonces, por su ubicación privilegiada en la hidrovía, mejora notablemente sus perspectivas de desarrollo. Mirando al Mercosur, Rosario recupera paulatinamente su rol de nudo ferropuerto. El desarrollo de sistemas hidroferroviarios y ejes transversales de transporte promete ser el motor de prosperidad y crecimiento de esta región del Litoral argentino. Rosario aparece como un nudo estratégico del corredor bioceánico que unirá, de este a oeste, Brasil, Uruguay, Argentina y Chile (del sur de Brasil a Valparaíso, en Chile).

En relación con el modo aéreo, Rosario posee un aeropuerto internacional que funciona como puerto de entrada y salida para el tráfico aéreo;

EXPERIENCIA ROSARIO MÁS CIUDAD | MÁS HUMANA

El Proyecto Feria de Gobernabilidad Local para América Latina, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), distinguió a la ciudad argentina de Rosario. La destacó como ejemplo, particularmente por las eficientes políticas aplicadas por sus sucesivos gobiernos durante la última década en materia de salud, niñez y mejoramiento del hábitat, a la vez que por los esfuerzos de esas mismas administraciones para construir un nuevo Estado municipal, más democrático y participativo.

Este libro reúne ensayos a propósito de la que ha dado llamarse Experiencia Rosario. Son reflexiones que repasan los sentidos y pormenores de esos procesos políticos en cada una de las áreas mencionadas. La descripción del proceso –su génesis, sus puntos clave, su ejecución, sus inconvenientes– aparece entonces como necesaria y oportuna para los desafíos que Rosario deberá enfrentar. El libro, con el cúmulo de información que contiene, intenta ser, a la vez, una herramienta útil para los ciudadanos y ciudadanas que procuran cambios similares en cada municipio de América latina.

www.experienciarosario.org.ar www.undp.org.ar www.logos.undp.org



se encuentra ubicado en la zona metropolitana, en un predio de aproximadamente 400 hectáreas. A través de la estación, se realizan conexiones con las más importantes ciudades de nuestro país, y en los últimos años se han incrementado las internacionales. Entre 1994 y 1999 se observó un crecimiento de un 49,5% en el arribo de pasajeros a la ciudad de Rosario.

El desarrollo de este sistema multimodal de transporte de cargas para la región necesita, por último, articular y potenciar las grandes infraestructuras de transporte vial proyectadas o recientemente habilitadas, como la autopista Rosario-Córdoba, el puente Rosario-Victoria y el sistema de accesos a la ciudad.

Notas:

- 1 Fuentes: Dirección General de Topografía y Catastro, Municipalidad de Rosario. En: Anuario Estadístico de la Ciudad de Rosario, años 1997 y 1998. Dirección General de Estadística, Municipalidad de Rosario.
- 2 Fuente: Elaboración propia en base al "Estudio para el desarrollo del puerto de Rosario" de la Fundación Banco Municipal de Rosario.