

POLÍTICAS LOCALES Y REGIONALES DE COHESIÓN SOCIAL

PANEL

Introducción: **VICTOR GODINEZ ZUÑIGA**, Cohesión social a nivel local y regional. Aportes de la Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina.

EXPOSITORES

- Antanas Mockus, ex – Alcalde de Bogotá
- Michel Azcueta, ex Alcalde de Villa El Salvador
- Hermes Binner, ex Intendente de Rosario

Agradecimientos

A **Vittorio Tonutti**, Jefe de Unidad de Operaciones Centralizadas en América Latina, Oficina de Cooperación EuropeAid, Comisión Europea.

A las Autoridades y Representantes de **gobiernos locales y regionales Europeos y Latinoamericanos** aquí presentes.

A todos quienes **colaboraron** en el desarrollo de esta iniciativa:

- El Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local Unión Europea – América Latina.
- El Centro de Documentación del Programa Urb-AI y CEPAL
- Y a la Municipalidad de Rosario, por haber tenido el privilegio de ser elegida sede para la realización de este Encuentro, con la participación de más de 150 representantes de gobiernos sub-nacionales de Europa y América

Latina; que ofician de anfitriones para hacer este balance del Programa URB-AL a la cohesión social y territorial.

A mis compañeros de panel:

- Apreciado **Antanas Mockus, ex – Alcalde de Bogotá** y al
- Querido **Michel Azcueta, ex Alcalde de Villa El Salvador,**

Con quienes hemos transitado el difícil camino de llevar adelante gestiones locales centradas en la dignidad humana en tiempos de auge neoliberal.

Ponencia:

Es para todos nosotros un honor compartir este Encuentro, este espacio de diálogo y de intercambio fecundo, entre los hermanos de las ciudades y regiones de Europa y de América Latina. Como santafesinos, recibir esta Jornada, en nuestra querida ciudad de Rosario, nos enorgullece y a la vez nos compromete a seguir trabajando para hacer de nuestros territorios espacios que dignifiquen la calidad de vida de nuestras vecinas y vecinos.

La experiencia acumulada en los ocho años de gestión en nuestra ciudad labor que continúa y continuará, sin dudas, mi estimado amigo Miguel Lifschitz, nos demuestran que a pesar de las restricciones, de este mundo tan paradójicamente desigual, **es posible gobernar las ciudades: cuando se tienen proyectos, cuando se piensa en transformaciones a largo plazo y cuando lo hacemos con la gente.**

En este sentido, Rosario reconoce el invaluable aporte de los **Programas de Cooperación de la Unión Europea**. Por que ellos se iniciaron en momentos en los que nuestra ciudad procuraba alcanzar un horizonte de crecimiento y de bienestar, en un contexto en el que sólo se imponía hegemónicamente en la región el recetario del Consenso de Washington, cuyas secuelas en materia de pobreza, exclusión y desmantelamiento productivo, aún estamos tratando de reparar.

Haciendo un balance, los Programas de la Cooperación impulsados por la Unión Europea, nos posibilitaron **encontrar un refugio simbólico** en el que compartimos valores, otra forma de entender el crecimiento y, además, de brindarnos la inmensa oportunidad de **reconocernos y reconocer** a quienes en diferentes partes de América y Europa estábamos trabajando por hacer sociedades más justas, solidarias y participativas.

Supimos entender el **desafío colaborativo** que exige trabajar por mayores condiciones de **igualdad y de emancipación**. Supimos también visualizar que debíamos hacerlo junto a quienes comprendíamos que es imposible gobernar democráticamente con hambre, miseria, violencia, corrupción, con cada vez más ciudadanos que no acceden a servicios sociales básicos, con ciudades carentes de infraestructuras elementales y de expansión errante.

Y por ello, nos sumamos al trabajo con otras ciudades y regiones, para combatir problemas similares, con similares valores ideológicos y políticos. **La integración regional y el trabajo en Red** nos impulsó, como decíamos anteriormente, a comprometernos colectivamente a promover –trasvasando fronteras- la **cohesión social** junto a otros gobiernos, otras organizaciones sociales, otros sectores académicos, imaginando y encontrando nuevos espacios para dialogar, debatir, intercambiar experiencias y construir **otro clima cultural para pensar el Bienestar**.

¿Por qué la Cohesión Social se nos presenta como imperativo ético?

Coincidimos en el planteo sobre **cohesión social** efectuado por el Consejo de Europa en sus diferentes declaraciones a los largo de estos años. Se presenta como una **estrategia clave para garantizar el combate a la pobreza**: promoviendo niveles de protección social, favoreciendo el empleo, la formación, la protección de los colectivos más vulnerables, la igualdad de oportunidades, la lucha contra toda forma de discriminación (por motivos de raza, de credo, de género), la cooperación en materia de inmigración, de lucha contra la xenofobia y todo tipo violencia. Si bien esta estrategia, a nivel europeo, presenta un alcance regional y fue pensada para atender los diferentes y asimétricos niveles de desarrollo entre los países, dispusieron coherente e intencionadamente, de un conjunto de **instrumentos de compensación y solidaridad financiera** para mejorar la competitividad de las regiones y la calidad de vida de los ciudadanos. Sin embargo, los latinoamericanos estamos en un estadio previo, estamos suturando nuestras propias asimetrías internas y la coordinación regional, en este sentido, es aún un desafío.

En América latina en el último cuarto de siglo sufrimos un profundo proceso de deterioro que impactó de manera alarmante sobre la estructura productiva, los niveles de empleo y de exclusión. Otros de los datos de deterioro a considerar fue la merma de las capacidades institucionales, organizacionales y de gestión del Estado. El estado de bienestar fue cuestionado, como también las estructuras de prestación de servicios, el financiamiento del sector público, por recordar sólo algunos.

En ese contexto gobernamos Rosario. Decidimos asumir la **responsabilidad social frente a la desigualdad**, decidimos abrir los ojos y comprometernos a combatir la pobreza e impulsar desde cada una de nuestras acciones de gobierno un fuerte compromiso político y ético irrenunciable: trabajar desde lo local para generar **vínculos sociales integradores**.

Gobernamos Rosario, con propuestas innovadoras, con equipos de trabajo sensibles, capacitados y comprometidos en **restaurar o fortalecer la cohesión social desde una perspectiva integral y compleja**. La pobreza y la exclusión provocan situaciones disfuncionales que dividen, fragmentan y que requieren respuestas **coordinadas e integradas** para generar condiciones de equidad. Nos comprometimos a **proteger y promover los derechos humanos** para una mayor gobernabilidad democrática, enriquecida por un estilo de gobernanza más horizontal, integradora de las organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía, a través de diferentes mecanismos de participación directa, para fortalecer la democracia representativa.

La Experiencia de Rosario en materia de Cohesión Social y territorial

Decíamos que gobernamos en contextos adversos. La profunda crisis vivida por nuestro país, durante el 2000-2001, afectó particularmente a nuestra ciudad, mantuvo uno de los comportamientos más negativos en materia de desocupación y de exclusión. Ahora bien, el clima de malestar urbano tuvo un comportamiento muy diferente al resto del país. Con orgullo podemos decir que nunca perdimos el sentido estratégico de nuestra gestión, que fuimos capaces de dar cuenta y rendir cuentas a la ciudadanía. Nuestras fortalezas radicaban en los avances logrados en materia de descentralización y modernización, en la Red de Servicios Sociales (a nivel de salud, promoción social, cultura) alcanzada y en el valioso capital social de la ciudad que lograron reducir el impacto demoledor de la crisis sobre los sectores de mayor vulnerabilidad.

Los ejes de nuestra Gestión

Una de los modos de identificar la orientación de las políticas públicas es la composición del Presupuesto Municipal. Tenemos la satisfacción de haber

destinado en forma sostenida **más del 50 % del presupuesto a la ejecución de programas destinados a la Cohesión Social**. Muchos de los problemas sociales que asumíamos, excedían nuestras competencias, pero con responsabilidad, los enfrentamos replanteándonos radicalmente el rol del estado municipal. Por ello, decidimos **Reformar el Estado** para tornarlo más ágil, eficiente y más cercano a la gente, sustentado en valores de **solidaridad, participación y transparencia**.

El Programa de Modernización y Descentralización fue la oportunidad no sólo de descentralizar trámites y servicios sino de generar una estrategia de aproximación a las vecinas y vecinos; abriendo espacios para la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Organizamos la ciudad en seis Distritos, creamos nuevos Centros Municipales, Edificios de alto valor patrimonial y simbólico; aportamos una nueva organización del territorio para promover otros criterios en la prestación de los bienes y servicios locales, basados en la coordinación e integralidad de las actuaciones. **Profundizamos la democracia representativa con la participativa** y pusimos en marcha el **Plan Estratégico Rosario y el Presupuesto Participativo**. Ellos constituyen dos instrumentos clave para la promoción de políticas de cohesión social.

El **Plan Estratégico Rosario** fue el proceso institucional que facilitó pensar el desarrollo del territorio de forma integral, con una visión de mediano y largo plazo, que involucró a los actores estratégicos de la ciudad; a la vez de constituirse en un espacio facilitador para la **construcción de consensos colectivos**, para pensar y abordar los intereses complejos y fragmentarios que se expresan en la ciudades, en pro de una visión social compartida de futuro.

También impulsamos la experiencia de **Presupuesto Participativo**, como una innovadora modalidad en materia de elaboración presupuestaria, que desacraliza las formas tradicionales en la que eran concebidos, democratiza la esfera pública y fortalece las capacidades ciudadanas. Reorganizamos nuevamente el territorio, en más áreas barriales, para generar espacios de mayor acercamiento con la ciudadanía en las decisiones pública. También creamos los **Consejos Participativos de Vecinos** en cada uno de los distritos, para que se elaboren propuestas barriales, se definan problemas, las

prioridades de intervención y se controle la ejecución de lo votado en las Asambleas de vecinos. En la comprensión de que la participación implica tomar decisiones, incidir en las políticas, en la distribución de los beneficios sociales ampliando el horizonte de derechos de la ciudadanía.

En ambos casos miramos experiencias exitosas, aprovechamos los **apoyos de la cooperación internacional que fortalecieron sin duda alguna nuestras capacidades de gestión**. En materia de Planificación Estratégica contamos con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación y del Instituto de Cooperación Iberoamericano, de la Agencia Lan Etkinsa de Bilbao. En 1995, Rosario se incorporó como miembro pleno al **CIDEU** (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano), con sede en Barcelona, actualmente integrado por 69 ciudades. Participamos del intercambio de técnicos, de capacitación y de experiencias exitosas en planificación que fueron puliendo y reorientando el uso de esta herramienta por parte de nuestros equipos de trabajo. Compartimos un espacio colaboración horizontal en materia de fomento de la Cohesión Social, asumiendo las problemáticas emergentes en las ciudades y aportando propuestas estratégicas para enfrentarlas.

En cuanto al **Presupuesto Participativo**, volcamos nuestra mirada a la experiencia realizada en Porto Alegre – Brasil, desde el año 1988, que luego fue extendiéndose en la región, como así también en Europa o en América del Norte. Un lugar que facilitó los encuentros e institucionalizó sinergias es la **Red de Mercociudades**. Fuimos socio fundador de una de las red más importantes de ciudades del cono sur. Asumimos la Secretaría Ejecutiva 2000 – 2001, integramos el Consejo y participamos coordinamos unidades temáticas, convencidos del valor de las redes de cooperación de gobiernos locales.

Llevamos adelante un proceso de **reestructuración urbana** que puso el acento en el desarrollo de infraestructura básica de fuerte impacto en la calidad de vida de los barrios, a través de planes de desagües, redes de gas, pavimentos ejecución de nuevos enlaces viales para dotar a la ciudad de mejores niveles de conectividad y accesibilidad. El programa **Rosario –Hábitat** aportó a brindar soluciones habitacionales a los asentamientos irregulares, mediante un abordaje integrado que combina inversiones en infraestructuras con desarrollo social,

comprendiendo la pobreza debía ser enfrentada de manera compleja, integrando componentes y coordinando los recursos. Nuestro reconocimiento a los aportes de la Cooperación Canadiense y al Programa GTZ.

Otro rasgo que nos interesa resaltar, es el fuerte acento que nuestra gestión en el **espacio público**; como el territorio de todos, el facilitador de relaciones de encuentro, de proximidad y de diálogo entre los ciudadanos. La revitalización de los parques, la creación de nuevos espacios verdes, la recuperación del costado ribereño, La Ciudad de los niños, los Centros Crecer, los Centros de Salud, El Jardín de los Niños, La granja de la Infancia, la Isla de los Inventos son ejemplos de espacios ideados y recreados para promover el encuentro, la confraternidad e integración de los vecinos y vecinas.

Las políticas sociales para la construcción de ciudadanía comportan dos cuestiones: 1- la implementación de **políticas públicas integradas** que promuevan una condición de vida digna, con niveles institucionales de trabajo que incentiven la organización autónoma de la sociedad y, 2- la **participación de la ciudadanía** en la satisfacción de las necesidades colectivas democratizando la construcción de las mismas.

El combate a la pobreza y la exclusión es una tarea que le corresponde irrenunciablemente al estado (en todos sus niveles) en forma coordinada con las organizaciones sociales articulando fortalezas en la búsqueda de nuevas oportunidades. Debemos superar los viejos esquemas de gestión. Debemos fortalecer acciones basadas en coordinación social mediante redes, para ampliar los horizontes de **igualdad** en el campo de los derechos, para hacer del respeto a la dignidad humana, una forma de vida en nuestras ciudades. No hay posibilidad de imaginar la cohesión social sin acceso a derechos.

En materia de **Salud**, hemos trabajado a lo largo de estos años en la estructuración de un **sistema integral**, basado en principios de “solidaridad,

participación comunitaria y accesibilidad”. El derecho a la salud constituye un pilar esencial en desarrollo integral de las personas.

Los esfuerzos están orientados a garantizar día a día una mayor calidad de atención, recuperando y refuncionalizando los viejos edificios, incorporando tecnología, abriendo nuevos servicios de mayor complejidad y, al mismo tiempo, llegando a los lugares más necesitados de la ciudad, donde no están garantizadas las condiciones mínimas para una vida saludable.

El sistema organizado en distintos niveles de atención acompaña el proceso de descentralización política y administrativa del municipio con sus efectores en todos los distritos urbanos. Todas las acciones en salud se organizan en éstos tres niveles de atención, conformando una red de servicios al que el usuario puede acceder para ser atendido y orientado.

Queremos destacar dos aportes en materia de cooperación que brindaron un impulso superador en la estructuración del sistema de salud: el apoyo de la Cooperación Israelí – Agencia Mashav en el área de formación profesional. Y la **Comisión Europea, a través del Programa de Mejoramiento de la Calidad de Vida de Personas con Discapacidad**, orientado a niños y adultos. Gracias a este apoyo se fortaleció la prevención y rehabilitación, se mejoró el equipamiento de las maternidades municipales con tecnologías de última generación de detección de enfermedades que puedan devenir en futuras patologías, se instaló un taller para fabricar prótesis y ortesis. Se impulsaron medidas para mejorar las condiciones de vida de los discapacitados entre los que se destacan: mejoramiento de accesos en lugares públicos, transporte, bienestar, ocio, deporte y formación.

Trabajamos estructurando **Políticas Sociales para la inclusión**. Sin descuidar la atención de necesidades básicas o de situaciones de emergencia, impulsamos las siguientes estrategias básicas: fortalecimiento de las organizaciones sociales; promoción del trabajo en Red; cogestión de proyectos; registro único de beneficiarios, descentralización de los servicios y programas.

Se pusieron en marcha actuaciones como **“El Programa Crecer”** que constituye un primer nivel de intervención que articula y sintetiza acciones de asistencia directa y de promoción del desarrollo humano. Es un dispositivo preventivo para paliar las situaciones de marginalidad y pobreza, para compensar las carencias nutricionales de niños y niñas. Lo componen tres proyectos: 1- de estímulo del desarrollo intelectual y emocional, afectivo, expresivo y psicomotriz e materia de infancia, desde un abordaje familiar y comunitario. 2- un Proyecto Nutricional y de autoproducción de alimentos y, 3- de Recreación. En la actualidad disponemos de 33 Centros Crecer, ubicados en todo el territorio de la ciudad. Colaboró en el impulso de esta iniciativa UNICEF.

Desde el Área Mujer, se impulsó un **Plan de Igualdad de oportunidades**, entre varones y mujeres. Junto a tareas de promoción de derechos; Programas de atención y prevención de la violencia familiar, etc. Nuestros aliados estratégicos fueron la Fundación Friedrich Ebert, UNIFEM y la Red de Mercociudades, a través de la Unidad Temática de Género.

La integración social a través del trabajo, fue impulsada por el **Programa de agricultura urbana y las Incubadoras de empresas**, apoyadas también por las agencias antes mencionadas. Otro foro que sirvieron para el intercambio de experiencias y saberes en el campo de las políticas sociales, fueron el **Foro de Autoridades Locales (FAL), Ciudades Unidas contra la Pobreza y la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras**.

Obtuvimos **premiaciones** entre las que se destacan la de OPS/OMS “A la ciudad de Rosario por su gestión en salud” (2002); Programa de las Naciones Unidas de Gestión Urbana para AL y el Caribe / UNIFEM y la Comisión de Hairou, en “Acciones Afirmativas de la participación de las mujeres en el Poder local” (2002). En el 2003, la coherencia de nuestro trabajo nos significó un reconocimiento del cual nos sentimos muy orgullosos, **el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, nos distinguió como una “Experiencia innovadora de gobernabilidad local”**.

Contamos con respaldos muy importantes, que nos inspiraron y estimularon. Miramos hacia el norte y también aprendimos mucho de nuestros hermanos latinoamericanos. Emprendimos una tarea de apertura y posicionamiento internacional de la ciudad, desarrollando acciones para la búsqueda de apoyo a nivel de **cooperación internacional**, convencidos que el proceso de globalización excluyente sólo podía ser enfrentado a través acciones coordinadas con otros actores estratégicos a nivel mundial y respaldadas por organismos internacionales, tales como **UNESCO, Naciones Unidas, Organización Panamericana de la Salud, PNUD y la Unión Europea**.

Rosario y los aportes del Programa URB-AL

Si hacemos un balance de cuál ha sido nuestra experiencia como ciudad en el programa Urba-AL, su resultado es claramente positivo. Hemos alcanzado un alto grado de aprovechamiento desde su creación en 1995, en el que participamos junto a en numerosas ciudades latinoamericanas y europeas, en áreas muy sensibles como las políticas sociales, el control y gestión de la urbanización, la seguridad ciudadana, la salud, la equidad de género, entre otros.

Rosario ha participado como socio pleno en la mayoría de las redes de la Fase I, en forma más activa, en la Red 5 de “Políticas sociales urbanas”. Aprovechando nuestra experiencia en materia de Planeamiento Estratégico y la tradición capitalizada en el primer momento de desarrollo del programa, nos sentimos capaces de coordinar la Red 7 de “Gestión y control de la urbanización”.

En la Fase II, coordinamos el proyecto “SUMA: una solución urbana desde una mirada alternativa”, proyecto de tipo B. Y también coordinamos capitalizando la experiencia de las políticas de género el proyecto de “Estrategias participativas con perspectivas de género, de inserción socio laboral para mujeres”.

Compartimos junto a ciudades de escalas diferentes, de diferentes regiones, con diferentes percepciones, con diferentes ritmos de trabajo, pero con la misma intencionalidad: **trabajar por sociedades más cohesionadas.**

La Cooperación Descentralizada desarrollada por Urb-AI, significó un quiebre del paradigma tradicional donante – receptor, instalando un estilo de intercambio, no jerárquico que activa las capacidades de ayuda mutua y de transferencia de conocimiento. **Consolidamos acuerdos, alianzas regionales como lo ha sido el MERCOSUR,** ganamos experiencia en cooperación internacional y posicionamos a todas las áreas municipales para emprender acciones de cooperación. Nos sumamos a quienes impulsan procesos de transformación y consolidación en las capacidades de gobierno y ciudadanía a nivel subnacional.

Supimos aprovechar respetando las identidades, el particular proceso histórico, político y social de cada ciudad o región asociada, lo que teníamos en común. **Que es compromiso político y el esfuerzo para generar políticas que operen sobre los fenómenos de desagregación social.** Entendimos que desde la ciudad se pueden promover sentimientos de pertenencia, de identificación, de adhesión, de promoción de vínculos de solidaridad, de cooperación, de respeto, que impactan en la constitución **de fuerzas cohesionadoras** imprescindibles.

Con todos ustedes recorrimos ese camino. Con todos ustedes establecimos una nueva manera de pensar y de intervenir frente a la complejidad de la pobreza y la exclusión.

Ahora nos queda **continuar y profundizar el camino,** seguir trabajando para:

- coordinar las Agendas de las diferentes Agencias de Cooperación en las que participamos.

- aprovechar lo producido en los múltiples Observatorios de Cooperación que se crearon. Ellos han sistematizado información, prácticas, diseñado indicadores, que se debemos sostener y profundizar.
- seguir formando Recursos Humanos para trabajar en la cooperación descentraliza.
- consensuar un conjunto de Indicadores que nos permitan evaluar las políticas de cohesión social y territorial, en forma comparada.
- apoyar a que las pequeñas y medianas ciudades para que puedan aprovechar los beneficios de la Cooperación Descentralizada.
- Diseñar una nueva Agenda de Trabajo que capitalice lo hecho y que opere como el nuevo desafío a alcanzar para la Cooperación descentralizada entre Europa y América Latina.

El camino sigue, su forma y su contenido depende de nosotros. Muchas gracias.