

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

El desafío de innovar

Entrevista a Hermes J. Binner^(*)

¿Cuáles son los ejes fundamentales de su gestión y por qué los eligió?

El eje básico de nuestra gestión es la transformación de un viejo Estado que fue estructurado para determinadas políticas, pero que se constituyó en una pesada carga cuando lo quisimos utilizar para llevar adelante nuestras políticas. Por ello, trabajamos desde un primer momento en la descentralización del sistema.

Junto con la Universidad Nacional de Rosario logramos dividir a la ciudad en seis zonas, respetando valores históricos, culturales, líneas de transporte y servicios en general. Esto permitió identificar zonas con lógicas comunes. De allí en adelante se siguió trabajando con la gente, pensando que la Municipalidad tiene que acercarse a la gente, pensando en la desconcentración municipal en camino a la descentralización y generando una intensa actividad en torno a la centralidad-descentralidad, a la que consideramos un binomio necesario; porque la descentralización tiene realmente valor en tanto haya una centralidad que integre a la ciudad.

Hoy nos encaminamos hacia el desafío más importante: aprovechar la historia y la realidad de cada región, de cada zona y de cada distrito para generar canales de participación y lograr una democracia participativa que se sume a la democracia representativa ya existente. Creemos que ambas tienen que complementarse sin repetir en los centros de cada zona la experiencia del Concejo, porque el Concejo está para las materias que tienen efectos puntualizadores necesarios, mientras que los centros deben plasmar una forma participativa diferente.

Estos centros tienen hoy distintos grados de evolución. Tal vez, el desafío más sencillo fue Villa Hortensia y el más complejo, el Centro del Distrito Oeste. Pasado este gran desafío creo que los que vienen son más simples. Se está trabajando en el Centro de Distrito Sur que antes de un año estará inaugurado. Hemos llamado a licitación para el Distrito Centro. Los dos restantes están en vías de salir.

¿Estos centros por distrito son semejantes a lo que se piensa hacer en la Ciudad de Buenos Aires?

No, son distintos. Nosotros partimos primero de identificar y de darle un valor identificador a cada distrito y buscamos que cada centro sea un lugar cercano a la gente. En su definición influyen la ingeniería de organización, la creación del propio personal, su capacitación, la valoración de su trabajo. Es un proceso que lleva tiempo y que se va definiendo a medida que avanza.

Lo que usted describe parece más cercano a lo que se implementó en Córdoba, ¿surge también a partir de un plan estratégico?

Yo diría que se desarrolla simultáneamente. El plan estratégico no es un plan de gobierno, éste sí.

¿Cuáles son los ámbitos de participación previstos en este plan? La participación que se busca, ¿tiende más hacia lo operativo o hacia lo político?

En realidad, la participación es un hecho político. Nosotros queremos que la gente participe a través de sus instituciones -clubes, cooperadoras vecinales, etc.- llevando sus problemas, ayudando a definir propuestas y también controlando el desarrollo de las obras, monitoreándolas.

En este esquema de modernidad del Estado hemos definido tres niveles. Está el nivel de atención al vecino del cual estamos hablando y que se desarrolla en los Centros. Luego el nivel técnico de preparación de proyectos que básicamente se ubica en el edificio de la Aduana, en el de Salud Pública y en otros edificios públicos. Finalmente, está el área protocolar que se localiza en el Palacio Municipal.

El efecto que esto tiene es el de una gran transformación cultural. Creemos que sólo perduran aquellas transformaciones que la población asume como propias. Sería impensado que la gente que hoy obtiene su carné de conductor en Villa Hortensia, tuviese que venir al centro para tramitarlo. Son valores que la gente hace propios y creo que se constituyen en el real motor de la transformación.

La falta de presupuesto, ¿aparece como una restricción fundamental para llevar adelante las políticas deseadas?

La falta de presupuesto o, mejor dicho, la falta general de recursos en todo el país incide; pero en Rosario los problemas aparecen más a nivel del ingreso de la población que a nivel de la recaudación de las tasas municipales que la gente sigue pagando. En ese sentido, hasta hoy no se ha afectado el funcionamiento institucional del municipio. La puesta en marcha de las políticas es cuestión de tiempo. Como en todas las cosas hacen falta tres instancias. Tener el proyecto -lo que uno quiere hacer-, tener los recursos y tener el tiempo, sin el cual es imposible construir.

En ese contexto, ¿pudo cumplir con las políticas que pensaba implementar antes de asumir?

Sí, pudimos; porque preparamos el proyecto con mucha anticipación. Dos años antes de asumir creamos el Instituto de Estudios Municipales, desde donde realizamos numerosos estudios multidisciplinarios sobre la temática comunal que fueron abordados globalmente. Esto significa, por ejemplo, que entendimos a la obra vial no sólo como un problema de ingenieros ni a la salud pública como un problema exclusivo de médicos; que las cosas son un poco más complejas. Entonces, integrar una ciudad desde visiones diversas brinda más sustentabilidad al proyecto. Si bien es cierto que no es lo mismo diseñar un plan que implementarlo, lo más importante es discriminar entre las *dificultades* y las *imposibilidades*. Distinguir unas de otras permite saber si es necesario atravesar la pared o no. Saber donde poner el esfuerzo. Entonces, claro que las dificultades existen y que son muchísimas. A algunas las conocemos muy bien. Entre ellas, el clásico *para qué cambiar si esto es así o ahora está el intendente de turno y después todo vuelve a ser igual que antes*. Si cediéramos a esta mirada, lo único que podríamos hacer es sumar expedientes y esperar a que pase el tiempo; pero nosotros no estamos para eso. Esta tarea, la de la política, tiene sentido si existe una vocación transformadora.

Por eso, no nos interesa ser buenos administradores del viejo modelo. Porque no alcanza con sumar bien lo que antes se sumaba mal. Queremos ser administradores de un proceso de cambio. Me interesa el desafío de preguntarnos *¿se puede?, ¿podemos avanzar?, ¿hay caminos para hacerlo?, ¿qué necesitamos?* Y al hacerlo aparecen cosas muy sorprendentes. Por ejemplo, es erróneo pensar que todo el personal municipal es igual y que es muy poco lo que se puede hacer con él. Nosotros logramos la cooperación del CNFPP de Francia para capacitar al personal y con el mismo fin firmamos un convenio con la Universidad Tecnológica que abarcó a unos mil empleados. Al mismo tiempo rediseñamos y equipamos con nuevo mobiliario el ambiente de trabajo. Ahora hay buena iluminación y cada escritorio cuenta con una terminal. Todo eso hace al confort, pero también al buen resultado del producto. Esto lo escribió Taylor hace muchos años y no podemos despreciarlo. Si la gente tiene condiciones de trabajo adecuadas, se mete en el proyecto. Hoy, podemos decir que la actitud del personal municipal ha cambiado extraordinariamente.

¿Han emprendido proyectos comunes con el gobierno nacional, provincial o con otros municipios?

Algo hemos hecho, pero con limitaciones; porque muchas veces se antepone lo político partidario a las

políticas de salud, de educación, etc. Tales limitaciones sirven para dividir a los argentinos más que para sumarlos. Desde luego, esas dificultades no nos son ajenas. Por ejemplo, tenemos una formidable propuesta del BID para el área metropolitana de Rosario. Un proyecto muy claro para integrar el área y lograr que los diferentes intendentes trabajemos en un proyecto común desde la diversidad. Bueno, la propuesta sale; pero no como un proyecto colectivo, sino como una suma de proyectos individuales. A menudo, una reunión de intendentes es una tarea imposible. Tienen tantas reservas, vienen con tantas prevenciones, que así se pierde una oportunidad maravillosa que difícilmente se repita.

¿No existen estructuras provinciales que fomenten o coordinen ámbitos multijurisdiccionales?

No, en Santa Fe vivimos con una Constitución antiquísima y retrógrada. Digo retrógrada porque en 1921 la provincia logró tener una Constitución progresista que reconocía la autonomía de los municipios; pero se fue para atrás. Hoy, prácticamente, tenemos dos constituciones funcionando al mismo tiempo. La que institucionaliza los Concejos Municipales como entes controladores del comisionado municipal históricamente nombrado por el gobernador, y la que dispone la existencia de una intendencia con un ejecutivo electo. Esto apareja un sinnúmero de rispideces debido a que el Concejo se enfrenta permanentemente con el Intendente. Prevalece en la provincia la vieja concepción de que todo debe manejarse centralmente. Lo cual, supone un tratamiento paternalista hacia los municipios sustentado en una idea que se expresa en la siguiente frase: *como van los municipios a resolver lo que el gobierno central no puede*. Si nunca se juega a la pelota, no se puede jugar al fútbol. Entonces, hay que dejar que los municipios jueguen, hay que dejarlos aprender.

Según la experiencia cotidiana, los políticos tienen un programa para llegar a ser presidentes, gobernadores o intendentes; pero cuando ocupan el cargo, suele haber una distancia bastante grande entre aquel programa y lo que efectivamente se ejecuta. ¿A Ud. le sucedió algo así? ¿Reconoce desvíos? En ese caso, ¿cómo podrían superarse?

Creo que los políticos se enfrentan a dos escenarios diferentes: uno es el electoral y el otro, el gubernamental. Pero también creo que hay una concepción filosófica que impulsa a algunos a hacer lo que prometen. Lamentablemente, en los últimos dos gobiernos democráticos no se cumplió con la pauta publicitaria por la cual la gente se decidió a votar. Hablo del *síganme, que no los voy a defraudar* y de la *revolución productiva y el salarizado* del menemismo, pero también del gobierno de la Alianza al que votamos y apoyamos efectivamente y que no está cumpliendo con las pautas planteadas en el lema de la Alianza que era *por la justicia, el trabajo y la educación*. Entonces, es evidente que hay una brecha muy grande entre lo que se dice y lo que se hace. Esto alimenta la principal crisis que tenemos los argentinos, que no es económica sino de credibilidad. Porque en tanto no asumamos un rol integrador a partir de una confianza compartida -no digo por todos; pero sí por los importantes sectores que quieren realmente sacar al país adelante- no creo que sea posible una salida socialmente inclusiva. Esa gran fuerza tiene que encolumnarse, decir lo que piensa y hacer lo que dice. La credibilidad no se recupera con más mentira. Por eso, nosotros lucimos con mucha alegría el programa que hace seis años propusiéramos para nuestra comuna y -con mucha mayor alegría aún- el que presentáramos hace dos años.

Creemos que hay una razonable correspondencia entre lo propuesto y lo que venimos realizando. Eso sí, hemos trabajado en dos aspectos fundamentales. El primero es la cuestión social, no sólo como obligación humanitaria, sino como estrategia anti-neoliberal; porque el neoliberalismo sólo funciona si hay exclusión social. El otro gran aspecto es el de la producción y el empleo. Para ello, impulsamos las agencias de desarrollo, las cooperativas del barrio Las Flores, la ayuda a microemprendimientos, el fomento a Pymes. Hacemos todo en base a nuestra posibilidad y desde nuestro gran convencimiento. Tal vez por eso, también cosechamos comprensión.

¿Cuánto logramos? Bueno, Rosario no es una isla, vive la realidad de Argentina; pero indudablemente se pueden hacer muchas cosas. Algunas ya están hechas; en otras, seguimos trabajando. No tenemos una visión mágica, ni creemos que desde ahora todo cambió. Pero sí que hemos trazado un camino que hay que seguir recorriendo. Estamos totalmente convencidos del fracaso de las planificaciones normativas propias de otra época. Hoy hay determinadas cuestiones sobre las que se debe transitar y que se refieren al tema de los derechos. Garantizar los derechos a la salud, a la educación, al trabajo, a la vivienda, al medio ambiente sustentable, a las diferencias culturales es el objetivo con el cual hay que trabajar.

¿Qué hacemos a diario para alcanzarlo? Yo diría que trabajamos mucho y con cuidado para ver claro el camino. También planificamos y estudiamos nuestra realidad. En algunas áreas hemos desarrollado caminos nuevos. Por ejemplo, en la atención primaria de salud, que es una creación rosarina.

¿En qué consiste esta creación rosarina?

En realidad, invertimos el esquema clásico consistente en que el hospital enviara su consultorio al barrio, para desarrollar un sistema que desde el barrio responde a la atención primaria y permite ingresar a todas las etapas de atención médica, incluso a las de alta complejidad.

Para ello, generamos una estructura que da preferencia a la atención primaria y que se administra como un hospital. En el modelo anterior, el hospital remitía recursos escasos, a los centros de salud. Ahora es al revés. Tanto es así que sólo ingresan al Centro de Especialidades Médicas Ambulatorias (CEMA) quienes son derivados desde un centro de salud. Contrariamente a lo que sucede en otros lugares, aquí los médicos se resisten a trabajar en el hospital. Prefieren hacerlo en los centros de salud porque en ellos tienen más contacto con la gente, pueden seguir más de cerca los planes de vacunación, de lactancia materna, etc. Todo esto se inició hace más de dos años y ahora está consolidado. La gente sabe que en los centros de salud recibe gratuitamente los medicamentos y que cuando requiere una radiografía, es el centro de salud quien le tramita el turno. Cuando el médico del centro de salud considera que una persona necesita un estudio específico, le dice que vaya al CEMA a un determinado horario para hacérselo. La persona se presenta en el CEMA, pasa por el médico especialista, se hace el estudio indicado, vuelve con el resultado al especialista que le da el medicamento o el tratamiento adecuado y retorna a su casa. Su control posterior está a cargo de los médicos del centro de salud.

Hemos armado una red que funciona. El CEMA atiende a 2 mil personas diarias; pero nunca se ven en él colas ni amontonamientos, porque todo se organiza con turnos. Todavía no pusimos en marcha allí la cirugía ambulatoria, pero ese es el gran avance en el que estamos empeñados ahora. Por el momento, desde el CEMA se efectúan las derivaciones hacia el hospital donde se resuelven el conjunto de los tratamientos e intervenciones complejas. Desde el punto de vista administrativo, todo el sistema está muy bien organizado y se coordina desde Salud Pública. Por eso, hablamos de la importancia de la centralidad. Porque cuando la descentralización carece del polo de la centralidad, deja de ser descentralización para convertirse en anarquía, en atomización.

Este nuevo sistema en salud ¿es más caro que el anterior?

Es más eficaz y eficiente. De cualquier modo, Rosario destina a Salud Pública el 28 por ciento de su presupuesto municipal. Es mucha plata. En varias áreas tenemos una estructura importante; por ejemplo, contamos con una Planta Modelo que fabrica medicamentos genéricos.

¿Cómo evolucionaron los indicadores sanitarios en Rosario?

Positivamente. Hay una mortalidad infantil muy baja, realmente muy baja. Hemos avanzado mucho, por ejemplo, en la internación de los niños con las madres. Unicef declaró maternidades amigas de la madre y del niño a nuestras dos maternidades municipales. Por otra parte, hemos desarrollado una importante política hacia los niños que se expresa en la existencia de la Ciudad de los Niños y la Granja de la Infancia que abarca seis hectáreas donde los chicos concurren masivamente; en la reactivación del Planetario y en la inminente habilitación de un Jardín de Niños dedicado a los juegos interactivos y a la ciencia. En los próximos dos años, pensamos completar esta oferta con la Isla de los Inventos y los Experimentos. Pero me quiero detener en algo muy bonito que tenemos en funcionamiento. Se trata de una muestra interactiva de Antonio Berni dedicada a los chicos. De cada cuadro del maestro se sacan los elementos figurativos para que los chicos jueguen con ellos. Por ejemplo, se saca el bandoneón y la cantante y los chicos se ponen a cantar y a tocar instrumentos. Juegan con todos los elementos de los cuadros de Berni.

¿Cómo se canaliza esta oferta municipal?

Por ejemplo, a la Granja de la Infancia van contingentes escolares que pasan el día entero. De lunes a viernes concurren 600 chicos. Al planetario también van con las escuelas.

Usted es socialista y realmente han sido pocas las gestiones ejecutivas del socialismo. ¿Cómo se vincula con los actores partidarios que realizan labores legislativas y qué dificultades surgen de esa vinculación?

Las tareas legislativa y ejecutiva tienen perfiles diferentes. Yo sé lo laborioso que significa arribar a una propuesta, consensuarla y poder llegar con ella a una sesión en la que se vote. Pero para mi gusto, el Ejecutivo es mucho más interesante. Permite estar en contacto directo con la realidad e incidir en ella. No siempre es grato, pero es motivante contactarse con la gente y con sus necesidades y encontrar alguna alternativa de solución. De esto está imbuido todo nuestro equipo de trabajo, los secretarios, subsecretarios y toda la gente que colabora convencida de utilizar hasta el último minuto del 9 de diciembre de 2003 para intentar mejorar la calidad de vida de quienes nos eligieron. También puedo afirmar que me siento acompañado y apoyado por el ala no ejecutiva del partido.

Por afuera del partido sí aparece la lucha política y no siempre se utilizan en ella buenas armas. A veces, se cae en cuestiones personales y se dicen cosas que es mejor no escuchar y darle para adelante. También hay que tener las antenas paradas para discernir entre las críticas que realmente hay que tener en cuenta y las que hay que desechar. Por supuesto que somos seres humanos y que podemos equivocarnos. Por eso es importante saber escuchar sugerencias y diferenciarlas de las vulgares provocaciones. En este momento, por ejemplo, algunos concejales de un sector del radicalismo han hecho denuncias penales totalmente infundadas contra un Secretario por malversación de fondos. Si esto puede ocurrir, es porque vivimos en el medio de una serie de disvalores que justifican el *todo vale*.

¿Qué sucede con la militancia cuando se está en el gobierno?

Históricamente siempre se generó una relación complicada entre partido y gobierno. Sin embargo, no es lo que vivimos aquí en Rosario. Hasta ahora hay una buena comprensión de que ésta es la oportunidad que tiene el socialismo para demostrar que sus valores pueden llevarse a la práctica.

(*) Intendente Municipal de la Ciudad de Rosario