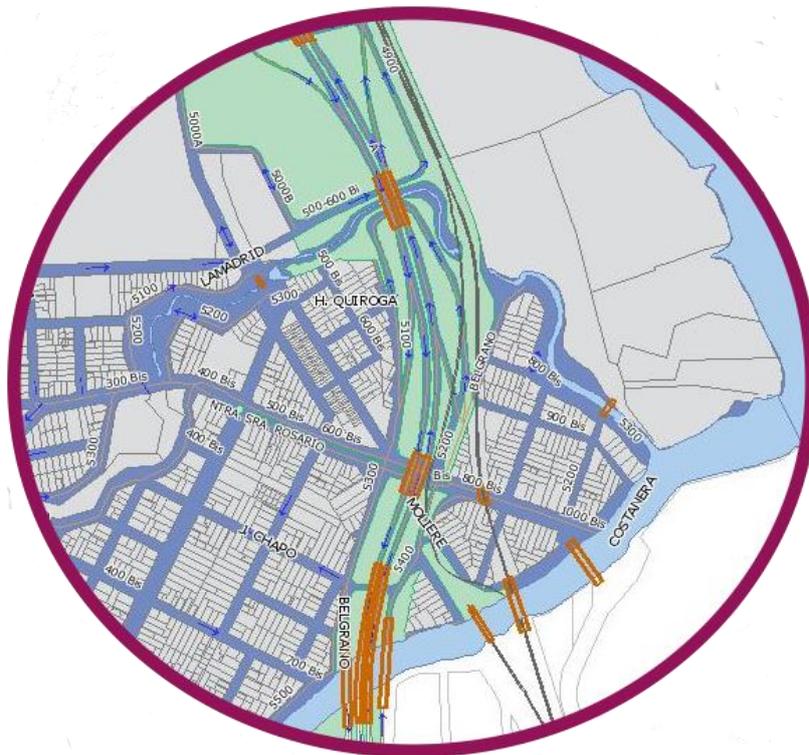




**La participación territorial en la Cooperación Internacional al Desarrollo
y la gestión local a la luz de la Cooperación Descentralizada. El caso de
Rosario y su intervención en el Barrio del Bajo Saladillo.**



Tesina de grado

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Directora: Olga Saavedra

Alumno: Agustín Aloni

Legajo: A-1631/4

07/08/2020

El otro es lo único realmente sagrado y digno de respeto sin límite. El respeto es silencio, pero no silencio del que nada tiene que decir, sino del que todo tiene que escuchar porque nada sabe del otro como otro.

Enrique Dussel

Índice

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN..... | 4 |
| 1. Primeros pasos | 5 |
| 2. Definición del interés de investigación | 7 |
| 3. Marco teórico | 10 |
| 4. El Bajo Saladillo | 12 |
| CAPÍTULO I: La consulta y participación como criterio de CID | 15 |
| 1.1 Siglo XXI y la reforma de la arquitectura de cooperación | 16 |
| 1.1.1 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la nueva agenda del desarrollo | 16 |
| 1.1.2 Los debates en torno a eficacia de la ayuda y su incorporación | 17 |
| 1.2 La gestión de proyectos, el BID y la participación | 19 |
| 1.2.1 La gestión de proyectos y su metodología..... | 19 |
| 1.2.2 La Evaluación de Impacto Social y sus elementos | 21 |
| 1.2.3 El análisis de las partes interesadas y participación significativa | 24 |
| CAPÍTULO II: La cooperación descentralizada: herramienta de los gobiernos locales para el desarrollo | 27 |
| 2.1 La dimensión local del desarrollo en el sistema internacional de cooperación..... | 28 |
| 2.2 Cooperación descentralizada y desarrollo local | 30 |
| 2.3 Rosario: proceso de internacionalización y cooperación descentralizada | 34 |
| CAPÍTULO III: La planificación del proyecto de CID en la desembocadura del Arroyo Saladillo: problematización de la participación de las partes interesadas | 37 |
| 3.1. El proyecto: diseño y objetivos | 37 |
| 3.2. Discurso y realidad en torno a la participación | 40 |
| 3.2.1. El rol del centro de salud “el Mangrullo” en el proyecto y su gestión territorial..... | 44 |
| 3.2.2. La gestión del proyecto y los debates en torno a la participación | 45 |
| 3.3. Resultados al respecto de la participación..... | 46 |
| 3.3.1. Resultados en torno a la gestión de cooperación descentralizada..... | 47 |
| 3.4. El valor de incorporar la participación..... | 49 |
| CONCLUSIÓN..... | 52 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 58 |
| FUENTES DE INTERNET | 61 |
| ANEXO | 62 |

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo busca reflexionar sobre algunos aspectos de la cooperación internacional al desarrollo (CID), específicamente la gestionada por gobiernos locales (cooperación descentralizada) y aplicada al desarrollo local, a través de un análisis de caso. En este sentido, se considera que, en la disciplina de las Relaciones Internacionales, este tipo de cooperación es una práctica que no se encuentra generalizada, es decir, no posee un protocolo de aplicación en general, por lo que constituye un campo de estudio que posee muchas aristas que pueden ser abordadas por la importancia y protagonismo que los gobiernos locales han adquirido, en las últimas décadas, en la gestión de cooperación en el sistema internacional.

En este caso, el énfasis de esta investigación está puesto en la participación, como elemento clave del principio de apropiación en la gestión de CID, y en la cooperación descentralizada, como herramienta de política pública para la gestión del desarrollo local por parte de los gobiernos, aplicadas al proyecto de CID “Reconversión socioambiental (sic) y urbana en la desembocadura del Arroyo Saladillo” diseñado por el municipio de Rosario durante 2017. Este proyecto se constituyó en una iniciativa de urbanización con criterios de sustentabilidad, ubicado en el barrio Bajo Saladillo en la zona sur de la ciudad, diseñado con el fin de presentarse a una convocatoria internacional para obtener su financiamiento. El mismo no logró presentarse al organismo financiador, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por no contar con el aval para hacer uso de las cuotas de endeudamiento que el gobierno nacional disponía ante los organismos internacionales.

A continuación y como parte de esta Introducción poco convencional se justificará la elección del tema, se explicará el interés que reviste esta investigación, se ahondará en algunas categorías de análisis propias de la disciplina de las Relaciones Internacionales y otras más pertinentes al análisis político local, se detallarán algunas técnicas metodológicas utilizadas y se ubicará geográficamente al barrio Saladillo en el contexto de la ciudad de Rosario.

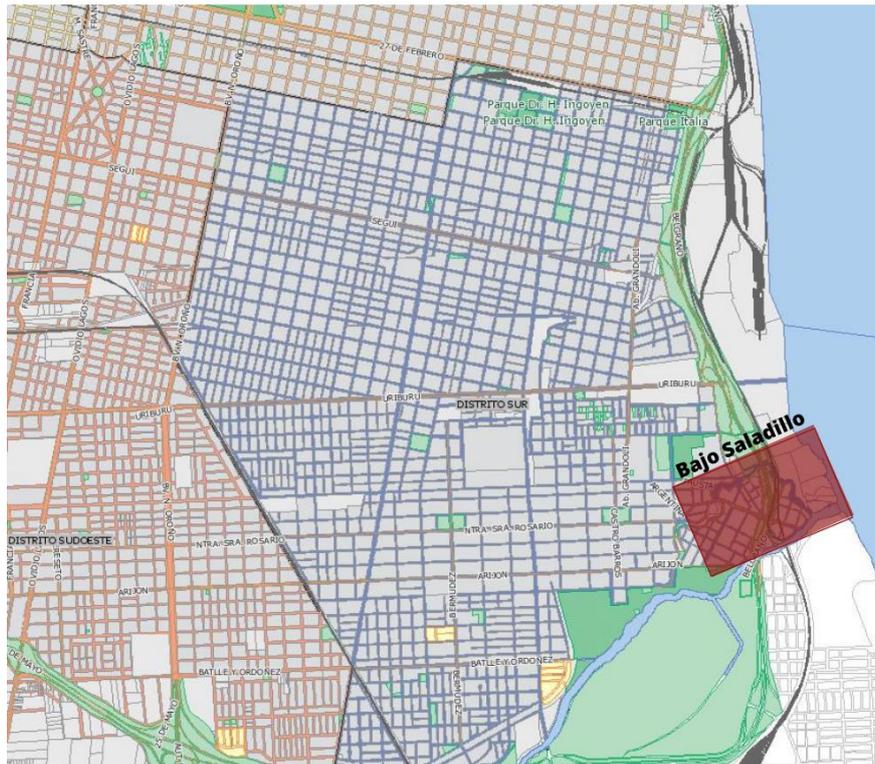


Figura 1 Ubicación del Bajo Saladillo en el Distrito Sur. Elaboración propia en base a Infomapa Rosario (infomapa.rosario.gov.ar)

1. Primeros pasos

El primer acercamiento al caso de estudio se enmarca en la decisión personal, de elaborar como trabajo final integrador (TFI) una propuesta de CID para el abordaje de una problemática específica en el barrio Bajo Saladillo —ubicado en el límite de la ciudad de Rosario con Villa Gobernador Gálvez, donde el arroyo Saladillo desemboca en el río Paraná— incorporando en su diseño la perspectiva de organizaciones sociales y vecinos pertenecientes al mismo.

La problemática, en un barrio caracterizado por una fuerte vulnerabilidad social, consiste en la ausencia de obras de tratamiento descentralizado de efluentes (cloacas), por lo que la totalidad de la viviendas poseen pozos ciegos o letrinas que, al combinarse con la falta de servicios como agua y recolección de residuos sólidos, generan riesgos sanitarios para la

población por la proliferación de vectores sanitarios (casos de leptospirosis¹), saturación de pozos absorbentes de líquidos cloacales y enfermedades de transmisión hídrica. De este modo, la propuesta de abordaje consistía en obtener financiamiento, a través de un proyecto de CID, para la prueba piloto de un sistema de tratamiento domiciliario, a partir de una experiencia japonesa conocida como *Johkasou*², de fácil mantenimiento conectado a una red local vecinal. Esta permitiría abaratar notablemente los costos, en comparación al costo de las obras cloacales clásicas; requeriría de varios trabajadores dedicados a su mantenimiento, generando puestos de trabajo a partir de la capacitación de cooperativas, y podría ser producido por industrias de la provincia de Santa Fe, si se lograra incorporar el *know how*.

De haberse realizado esta experiencia, y de haberse logrado resultados positivos, la propuesta podría haber sido un antecedente trasladable a barrios y comunas con problemáticas similares, incorporando nuevas propuestas para pensar la urbanización y el desarrollo local, sumando la participación de distintos sectores en el proceso (municipio, industrias, cooperativas de trabajo y vecinos del barrio). Sin embargo, durante una primera recolección de información de manera informal, se tomó conocimiento de la existencia de un proyecto de urbanización de grandes proporciones para el barrio que el municipio de Rosario estaba próximo a implementar, a través de financiamiento internacional otorgado por el BID, con el objetivo de resolver varias de las problemáticas específicas del mismo. De este modo, el proyecto mencionado establecía limitaciones a la factibilidad de la propuesta propia, ya que abordaba el tratamiento de efluentes a través de una obra de cloacas para la totalidad del barrio.

No obstante, la información correspondiente al proyecto “Reconversión socioambiental y urbana en la desembocadura del Arroyo Saladillo” acerca de su situación e implementación no era clara. Al respecto, para fines del 2018, las fuentes consultadas de manera informal entre las que se encontraban vecinos, organizaciones sociales y representantes políticos de la ciudad tenían distintas versiones: algunos consideraban que el proyecto estaba aprobado por el BID y próximo aplicarse, otros que el mismo aún no había sido evaluado por el organismo financiador, y en algunos casos que el proyecto nunca había llegado a presentarse al organismo. Si un elemento era común a todas las perspectivas era la falta de información oficial sobre el caso. Solo se sabía que el Consejo Municipal había rechazado un endeudamiento en dólares del municipio para el financiamiento de obras (entre

¹<https://www.lanacion.com.ar/sociedad/rosario-muerte-leptospirosis-despierta-alerta-santa-fe-nid2229284>

²<https://laredpopular.org.ar/el-ipp-rosario-impulsa-un-sistema-de-tratamiento-de-efluentes-japones-de-bajo-costo-y-con-generacion-de-trabajo-para-pequenas-poblaciones/>

las que se encontraba la del Bajos del Saladillo), en dos ocasiones (diciembre de 2017 y mayo de 2018), por lo que la gestión municipal terminó optando por financiarlo a través de un proyecto de CID aunque fuera necesario obtener la aprobación del gobierno nacional³ para hacerlo.

Si bien en el barrio se realizó una actividad oficial de presentación de la iniciativa⁴ próxima a implementarse, se empezaron a visibilizar reclamos de los vecinos en torno a la falta de información sobre el proyecto y sus efectos, las situaciones particulares frente a la posibilidad de una relocalización involuntaria y la falta de inclusión de los mismos en el diseño del proyecto⁵, deslizando, de esta manera, que en ningún momento se había desarrollado una instancia participativa que incluyera perspectivas territoriales en un proyecto que ya había sido diseñado.

2. Definición del interés de investigación

En una segunda instancia, se decidió centrar el análisis de la tesina en el proyecto de “Reconversión socioambiental y urbana de los Bajos del Saladillo” abordando el proceso de diseño y la incorporación de la participación, como principio de cooperación descentralizada y CID, en el mismo. De este modo, la investigación aborda dos elementos que se encuentran interrelacionados y que disparan un conjunto de interrogantes para pensar la participación en la CID. A saber, por un lado, la cooperación internacional al desarrollo y los procesos de cambio en la arquitectura de cooperación del sistema internacional a partir del siglo XXI, los cuales incorporaron principios para una mayor eficiencia de la ayuda al desarrollo, entre ellos la apropiación. Así se motorizan cambios que comienzan a apreciar la consulta y la participación de las comunidades como un eje transversal — incorporada por los actores de cooperación internacional a través de principios, requisitos, salvaguardias e indicadores— que hace a la sostenibilidad de los proyectos de CID que tienen como objetivo mejorar las condiciones de vida de la población que reside en los territorios de implementación (Fandiño, 2008). Por otro lado, la cooperación descentralizada como una herramienta de política pública, la cual permite a los gobiernos locales adquirir un rol preponderante en el sistema internacional de cooperación, por su capacidad de incidir en las problemáticas territoriales,

³ <https://www.pagina12.com.ar/102241-si-lo-piden-todos-tal-vez-aflojen>

⁴ <https://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/127403/title/Fein-se-reuni%C3%B3-con-vecinos-del-Saladillo-para-impulsar-la-transformaci%C3%B3n-del-barrio>

⁵ <https://www.rosarioplus.com/ensacoycorbata/Vecinos-de-El-Mangrullo-quieren-voz-y-voto-en-la-urbanizacion-del-barrio-20180328-0039.html>

vinculándose de manera directa con quienes viven ese espacio local para la gestión del desarrollo.

De esta manera, la investigación tiene como **objetivo general** analizar algunos aspectos de la cooperación internacional al desarrollo, gestionada por municipios y aplicada al desarrollo local, a partir del estudio de caso “Reconversión socioambiental y urbana en la desembocadura del Arroyo Saladillo”. Al respecto, se proponen dos **objetivos específicos**: (I) analizar los criterios de consulta y participación desarrollados y contenidos en el proyecto, dadas las bases de la convocatoria del Banco Interamericano de Desarrollo; y (II) determinar el mapa de actores intervinientes y consultados en instancias de elaboración del proyecto para dar cuenta de la legitimidad social del mismo, teniendo en cuenta los márgenes de la cooperación descentralizada.

Se propone una investigación de tipo **cualitativa**, a partir del análisis de un **estudio de caso**. Esta propuesta aborda un conjunto de fuentes primarias que incluyen, por un lado, el proyecto “Reconversión socioambiental y urbana en la desembocadura del Arroyo Saladillo”, que no solo es analizado en términos de su contenido sino también incorporando técnicas de análisis discursivo, sumado a, por otro lado, un conjunto de entrevistas a actores claves que se pueden considerar partes interesadas en el proyecto. A la vez, se consultó material bibliográfico y noticias periodísticas como fuentes secundarias, sobre la temática y el caso, que permiten acompañar el análisis.

Con el objetivo de analizar los criterios de consulta y participación con las partes interesadas desarrollados y contenidos en el proyecto de urbanización, sumado a las posiciones de los actores con respecto a él, se llevaron adelante cuatro **entrevistas semiestructuradas** con el fin de problematizar el contenido del mismo con las experiencias compartidas por los actores involucrados. Por razones esgrimidas por los entrevistados se decide resguardar su identidad, por lo que a los efectos de esta investigación se los identifica de la siguiente manera:

- **Informante clave 1:** habitante del barrio que cumple funciones sociales y de organización política en torno a los reclamos del barrio perteneciente a la zona del Mangrullo (al sur del ferrocarril).
- **Informante clave 2:** habitante del barrio que cumple funciones sociales y de organización política en torno a los reclamos del barrio perteneciente a la zona del Saladillo (al norte del ferrocarril).

- **Informante clave 3:** integrante al centro de salud “el Mangrullo”, única institución de intervención pública ubicada en el territorio.
- **Informante clave 4:** agente de la Municipalidad de Rosario.

Así, este trabajo consta de tres capítulos. El primer capítulo aborda el proceso de reforma de la arquitectura del sistema de cooperación al desarrollo, a partir del siglo XXI; sus efectos en la inclusión de mecanismos de gestión del desarrollo como la consulta y la participación de los actores locales como eje transversal a todo el ciclo de vida de un proyecto; y la adaptación de los actores internacionales tradicionales a estos principios que hacen a una CID más eficaz. En dicho sentido se analizan los criterios de participación incorporados por el BID (organismo que iba a ser la fuente de financiamiento en el caso de estudio) y cómo estos se vinculan con la metodología de gestión de proyectos utilizada por la institución. Para así, a partir de la implementación de dichos criterios, establecer indicadores de participación que permitan analizar el proyecto de CID seleccionado.

El capítulo II se centra en el proceso de inclusión de los gobiernos locales en el sistema de CID y la importancia que ha adquirido la gestión de cooperación descentralizada para los gobiernos subnacionales como herramienta para el cumplimiento de sus objetivos de desarrollo local, es decir, considerar a la cooperación descentralizada como una política pública más de la gestión de gobierno. A la vez, se incorpora la relevancia de la dimensión local, desde una perspectiva espacial, para pensar la ejecución de la cooperación internacional y se historiza el proceso de internacionalización de la ciudad de Rosario como antecedente de gestión de CID previo al abordaje del caso de estudio.

Por último, un tercer capítulo que presenta el caso “Reconversión sociambiental y urbana en la desembocadura del Arroyo Saladillo” con sus respectivas características de diseño y cómo se incluye la participación en él. Seguido por el análisis de la consulta y la participación en el diseño del proyecto a partir del testimonio de actores claves relevados, vinculándolos a los criterios sostenidos por el BID como organismo financiador. También se incluye la problematización de la cooperación descentralizada como política pública y su gestión en el caso del Bajo Saladillo. Por último, se incorporan un conjunto de conclusiones parciales en torno a los elementos presentes en ese capítulo, para finalizar con una serie de variables que podrían ser tenidas en cuenta en el proyecto a partir de la síntesis y problematización de la información recolectada de los actores claves pertenecientes al territorio de implementación.

3. Marco teórico

Previo al desarrollo del cuerpo de esta investigación es necesario clarificar los conceptos y referencias que guían las siguientes líneas de análisis. En este sentido, este trabajo toma forma en el marco de la **Cooperación Internacional para el Desarrollo** y su vínculo con la **cooperación descentralizada** que efectúan los gobiernos locales. De este modo, en palabras de Prado Lallallende (2018), la CID se puede entender como

“una actividad de dimensión global que realizan entre sí gobiernos nacionales, subnacionales, organismos multilaterales, organizaciones de la sociedad civil, fundaciones, universidades, etcétera, cuyos fines son complementar capacidades nacionales en determinados países para mejorar la calidad de vida de su población. Es decir, mediante acciones colectivas entre dos o más miembros de la sociedad internacional, la CID incentiva aquellos factores de los cuales depende el bienestar y sostenibilidad de diversas comunidades situadas en diversas latitudes del planeta”.

(p.23)

Por otro lado, la cooperación descentralizada se constituye como “un conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo el liderazgo de autoridades locales, busca estimular las capacidades de los actores de bases territoriales y fomentar un desarrollo más participativo” (Romero, 2006, p.53). El vínculo entre ambas, de esta manera, no es considerado de mutua exclusión sino por el contrario, de complementariedad. La cooperación descentralizada como práctica reciente y en proceso de consolidación se constituye en una experiencia que expande las posibilidades de entender la cooperación al desarrollo, “la historia de la cooperación descentralizada corre en forma paralela a la historia de la cooperación al desarrollo, contexto que posibilita la convivencia de las viejas y nuevas tipologías e iniciativas de desarrollo y de cooperación internacional” (Díaz, 2014, p.33)

En el caso de esta investigación, el análisis se centra en la **participación** y su importancia como principio transversal de la gestión de cooperación internacional. En este sentido, por razones que se esgrimen a lo largo del trabajo, la participación de las partes interesadas —individuos, grupos o instituciones que tienen intereses directos o indirectos en juego en un proyecto— es un elemento que es incluido, cada vez con más frecuencia, a largo

de todo el ciclo de vida de un proyecto por el valor que le incorpora a la gestión para reducir los impactos adversos y maximizar los beneficios de los proyectos de CID. Al respecto la noción de participación que se sostiene la considera como

“un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es en suma, un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política”. (Velásquez, 1986 citado en Fandiño, 2008)

La participación entendida de esta manera permite realzar el rol que poseen los distintos actores sociales para incidir e influenciar en los procesos de toma de decisión. Principalmente, aquellos actores que habitan el territorio en el cual se ejecutan las distintas acciones de CID o CD. El territorio es entendido como el reflejo de una apropiación o ejercicio de un determinado poder sobre un espacio socialmente construido, en el cual se reproduce la vida de un conjunto de personas en una relación de proximidad. Sumado a esto, el espacio posee la cualidad de la diversidad y de la particularidad, ligado al lugar de arraigo en el cual se consolidan lazos sociales concretos, cotidianidades, costumbres e intereses que hacen a ese territorio una experiencia particular a la hora de pensar cómo los actores que habitan dicho espacio pueden influenciar sobre la gestión del mismo (Madoery, 2016).

Así, el análisis de caso desde la CID y la CD se ve enriquecido por la incorporación de una perspectiva espacio territorial, es decir, el abordaje se complejiza al comprender distintas dimensiones espaciales estrechamente vinculadas —internacional, regional y local—, las cuales se materializan en los intereses en juego de los distintos actores presentes en un proceso de gestión de un proyecto de CID gestionado por un gobierno local.

Teniendo en cuenta esta idea de espacio, los gobiernos locales cumplen, como se observará a lo largo de la investigación, un rol clave como ordenadores de los procesos de desarrollo local. Este entendido como un proceso endógeno de territorialización del espacio

en torno a un proyecto político que se despliega en múltiples dimensiones, y el cual responde a la articulación o disputa de los intereses de los actores locales (Madoery, 2015).

En este sentido, el mayor protagonismo de los gobiernos locales, a partir de la década del 90, paulatinamente les ha permitido constituirse como actores globales que se insertan internacionalmente incorporándose a redes y organizaciones internacionales de ciudades y gobierno locales, y gestionando cooperación internacional al desarrollo por medio de la CD, para el cumplimiento de objetivos de desarrollo local. La importancia que la CD ha tenido para la gestión de los gobiernos locales en las últimas décadas ha generado que la misma, en muchas experiencias, haya sido incorporada y diseñada como una política pública más de la gestión de gobierno local.

4. El Bajo Saladillo

Saladillo Sur o Bajo Saladillo es un barrio antiguo e histórico de la ciudad de Rosario. Nació con características residenciales hasta que en 1924 se instaló en el mismo el Frigorífico Swift, cuyas instalaciones actuales se encuentran en la vecina ciudad de Villa Gobernador Gálvez, lo que generó un cambio rotundo en el territorio. Se volvió un barrio de trabajadores debido a una fuerte inmigración desde Europa Central y de migrantes internos, que se instalaron con la intención de aprovechar las oportunidades laborales que generó la industria de los frigoríficos en esta zona de la ciudad. Esto transformó la fisonomía del barrio con grandes cambios sociales, económicos y culturales que mostraron su época de mayor desarrollo a mediados del siglo XX hasta la década del 70, según los vecinos.

Posee la marcada característica de encontrarse ligado a dos afluentes: el Río Paraná y el Arroyo Saladillo, lo que genera un fuerte vínculo con los vecinos del barrio, que encuentran en dichos caudales no solo una de sus principales fuentes de trabajo ligadas a las actividades económicas de la pesca, sus insumos y su comercialización, sino también una conexión que se extiende al desarrollo de sus vidas en relación al río que los constituye como sujetos y que anula la posibilidad de que se piensen en otro espacio. Ese punto de la desembocadura funciona como un límite natural del barrio, el cual se extiende aproximadamente desde el arroyo a la calle Lamadrid, y desde el Paraná hasta la calle Cepeda. A la vez, una particularidad del barrio, es que se encuentra atravesado por la circunvalación y el ferrocarril, que dividen al barrio en dos zonas, por un lado el Bajo Saladillo propiamente dicho y por el otro, el Mangrullo. Esta división en dos zonas no es jurisdiccional, sino que se puede caracterizar como una línea simbólica que representa una

percepción que los actores del barrio tienen sobre sí mismos y sobre quienes viven al otro lado de esa línea. Y si bien comparten problemáticas comunes, en ocasiones se materializan diferencias que no permiten una coordinación del conjunto de los vecinos para reclamar por la resolución de las mismas.



Figura 2 Delimitación del Bajo Saladillo y Mangrullo. Elaboración propia en base a Infomapa Rosario (infomapa.rosario.gov.ar)

Actualmente, el barrio muestra un gran deterioro, con altos niveles de vulnerabilidad social, ya que existe un gran número de viviendas irregulares en la franja del río, debajo de la circunvalación y a la vera del brazo seco del Arroyo Saladillo que se encuentran en zonas inundables o con riesgo de derrumbe. Estas se fueron estableciendo en las últimas décadas producto de las reiteradas crisis, la migración interna de población que se ve expulsada desde el campo a la ciudad, la concentración urbana que genera el crecimiento demográfico, y la marginación de los sectores más vulnerados de la sociedad hacia la periferia de la ciudad de

Rosario. Este crecimiento no fue acompañado por una debida presencia del Estado en lo que refiere a políticas de hábitat y obras públicas que permitieran ordenar ese crecimiento irregular o la facilitación de servicios básicos como agua potable, tratamiento de efluentes centralizados o cloacas, red de gas en algunas zonas, tendido eléctrico regular, recolección de residuos sólidos urbanos y limpieza del Brazo Seco del arroyo que permitieran mejorar la calidad de vida de los vecinos.

Por lo tanto, a partir de estas problemáticas, el barrio Saladillo revelaba (y aún revela) la necesidad de un abordaje por parte del municipio de las problemáticas presentes en la zona y, en ese sentido, fue lo que se intentó desarrollar a través del caso de estudio. Pero a la vez, es necesario contemplar en qué medida fueron incorporados los vecinos en el diseño del mismo conteniendo sus intereses, necesidades, percepciones y opiniones.

CAPÍTULO I: La consulta y participación como criterio de CID

Como se anticipó, la **cooperación internacional** es una herramienta o medio que permite vincular intereses entre actores internacionales a través de acciones comunes que pueden seguir fines solidarios pero que, como cualquier acción de política internacional, no puede considerarse desinteresada, es decir, quienes la practican poseen intereses y fines (políticos, económicos, culturales, etc.) que se ponen en juego más allá de las motivaciones que guían su ejercicio. La **cooperación internacional al desarrollo** como forma más extendida de la práctica de cooperación ha atravesado cambios desde el fin de la Segunda Guerra Mundial a la actualidad, en función de las características que el sistema internacional fue adoptando, las relaciones de poder que se articularon y la concepción de desarrollo imperante. En este sentido, la vinculación vertical de arriba hacia abajo de Estados del Norte al Sur es un eje ordenador de la cooperación desde sus inicios a la actualidad, narrativa de la cooperación creada, consolidada y sostenida por el Comité para la Ayuda al Desarrollo (CAD) en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) — organización que nuclea a los donantes tradicionales que coinciden con las principales economías globales y que sostienen una visión vertical de la cooperación—(Delgado, 2017). Si bien esta lógica se mantiene como un eje rector del sistema de cooperación, la estructura de CID ha sufrido cambios que se caracterizaron por la ampliación de modalidades, la incorporación de nuevos actores, el incremento de los temas de agenda y la modificación de los criterios de implementación. De esta forma, los actores tradicionales de la cooperación internacional debieron adaptarse a dicho proceso incorporando a su funcionamiento nuevos elementos de gestión del desarrollo. Entre ellos, la necesidad de fortalecer la apropiación de la ayuda, incorporando la participación significativa como legitimador social de la implementación de los proyectos de CID en los territorios.

Así, la consulta y la participación como requisitos en la gestión de proyectos o programas de CID han crecido en importancia en la última década y han sido incorporados por los distintos actores que tienen el fin de cooperar. En este caso, el BID, como otras instituciones financieras internacionales, adopta estas políticas considerando que “la consulta transparente y significativa con las partes interesadas claves constituye la piedra angular de la toma de decisiones fundamentada y la buena gobernanza” (Kvam, 2017, p.3). Establece así, principios y contenidos que deben estar presentes en el ciclo de vida de los proyectos para que el proceso de consulta sea considerado **significativo**.

Por lo tanto, en este capítulo se abordará, desde una perspectiva sistémica, los resultados del proceso de reforma de la arquitectura de la CID en las últimas dos décadas, describiendo cómo dicho proceso repercutió en el BID como actor de cooperación internacional, y de qué forma la participación, como criterio más importante entre los cambios, fue incorporada en el funcionamiento interno de la institución. Todo esto con el fin de describir su aplicación actual en el ciclo de vida del proyecto y determinar indicadores de participación que permitirán abordar el estudio de caso en el capítulo III.

1.1 Siglo XXI y la reforma de la arquitectura de cooperación

1.1.1 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la nueva agenda del desarrollo

Continuando con lo enunciado, a partir del siglo XXI la CID sufrió cambios en su arquitectura como resultado de debates que se generaron en las décadas previas. La misma encontraba limitantes en la concreción de sus objetivos debido a: debates sobre los objetivos de desarrollo y la orientación de la cooperación; la discusión sobre la financiación y sus instrumentos; y la gestión de la cooperación, la eficacia de la ayuda y las propuestas para la reforma del sistema (Herrero y Errazti, 2014).

En este sentido, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) establecidos en la Cumbre del Milenio de Nueva York son entendidos como un punto de inflexión en los debates de cooperación. Ya que, a través de los 8 objetivos de desarrollo humano, que los países miembros de la ONU se comprometían a cumplir para 2015, y la construcción de indicadores y metas, para medir su cumplimiento, se establecía una agenda común de trabajo que orientaba a todos los actores de la cooperación con un énfasis en la lucha contra la pobreza. Los mismos lograron recuperar la movilización de recursos y de impulsar la rendición de cuentas, aunque fueron objeto de controversias debido a que se los consideró una agenda limitada, la cual sostenía una perspectiva vertical de la cooperación y excluía la posibilidad de un debate amplio entre los distintos actores sobre las estrategias y las políticas de desarrollo necesarias para conseguir dichos objetivos (Herrero y Errazti, 2014).

Sin embargo, a partir de las críticas a los ODM sobre su diseño y las limitaciones que se observaron en su cumplimiento para el año pactado, se constituyó una nueva agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el año 2030 que, a diferencia de sus predecesores, se generaron a partir de un proceso participativo liderado por un grupo de

trabajo abierto (GTA) que tuvo como fin generar legitimidad desde la comunidad internacional. Como afirma Bárcena (2015):

Pocos procesos de las Naciones Unidas han sido tan abiertos y sustanciales como estos debates del GTA, los que incluyeron un gran número de partes interesadas. Para intentar buscar congruencias entre las dimensiones del desarrollo sostenible, la comunidad internacional estableció nuevos vínculos entre los problemas y trató de romper los nichos sectoriales tradicionales... (p.117).

Sin embargo, el proceso de constitución de los ODS, con sus 17 objetivos y 169 metas, no elude nuevos cuestionamientos sobre su factibilidad y concreción en el tiempo por la falta de cambios estructurales en el sistema de cooperación. Pero es importante destacar cómo la participación de los distintos actores de la cooperación en dicho proceso, como la inclusión de las ONG y gobiernos locales, constituyen un principio legitimador de la nueva agenda.

1.1.2 Los debates en torno a eficacia de la ayuda y su incorporación

Según lo dicho, a partir de la definición de los ODM y los temas del desarrollo se hizo presente un debate sobre la necesidad de reformar la gestión y el funcionamiento de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Este se materializó en los Foros de Alto Nivel de París (2005), Accra (2008) y Busan (2011) liderados por el CAD-OCDE, los cuales tuvieron como eje mejorar la cadena de la ayuda y su eficacia, con la intención de alcanzar un sistema de cooperación más eficaz, transparente, inclusivo y democrático—dentro de los parámetros metodológicos con los que el CAD concibe la cooperación—. Si bien se materializaron avances en algunos puntos que se abordarán en este apartado, los resultados generales fueron limitados (Herrero y Errazti, 2014).

La Declaración de París representó un cambio con respecto a la concepción de la ayuda, ésta estableció cinco principios que debían regir la gestión de cooperación: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad. En este sentido, superó la concepción que primaba basada en la

condicionalidad, pero encontró limitaciones en su implementación, a partir del carácter difuso de ciertos principios y las condiciones técnicas de algunos indicadores. De esta manera, los foros posteriores intentaron dar respuesta a dichas limitaciones, como es el caso del principio de apropiación caracterizado como “el ejercicio de los países socios de una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y la coordinación de acciones” (Declaración de París, 2005, p.3). Si en París los Estados que practicaban la AOD monopolizaron la agenda, en Accra se reconoce la labor realizada por otros actores como los parlamentos y los gobiernos locales, así como la sociedad civil y el sector privado, mientras que en Busan emergen otros nuevos agentes representantes de la cooperación sur-sur y de la cooperación triangular en la definición de las políticas de desarrollo y las estrategias para implementarlas (Herrera y Errazti, 2014). Así se observa en la Declaración de Busan (2011):

Acogemos con satisfacción las oportunidades que ofrecen los diversos enfoques de la cooperación para el desarrollo, tales como la cooperación Sur-Sur, así como las contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil y de los actores privados. Juntos nos esforzaremos para aprovechar sus logros e innovaciones y aprender de ellos, teniendo en cuenta sus características específicas y sus respectivos méritos (p.2).

En este sentido, de los cinco principios, el que más avanzó en su cumplimiento fue la apropiación nacional; por el contrario, la alineación y la armonización progresaron de manera más desigual, y los que menos avanzaron fueron la gestión dirigida a los resultados de desarrollo y la responsabilidad recíproca (Tassara, 2011). Como consecuencia, si recuperamos los objetivos que los Foros de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda se propusieron, los logros fueron escasos pero se progresó en materia de inclusión y democratización. Así, sumando la construcción de la agenda 2030 de los ODS, se puede inferir que los intentos por una reforma del sistema de cooperación no fueron lo suficientemente profundos como para generar cambios estructurales hasta el momento, pero la inclusión de los distintos actores en las acciones del desarrollo y adopción de procesos de consulta y participación para la legitimación de las mismas son elementos que marcan los cambios más importantes y reconocidos en la práctica de CID. De este modo, los distintos

actores internacionales de cooperación establecen, como se observará a continuación, requisitos de consulta y participación para la gestión de los proyectos o programas de CID.

1.2 La gestión de proyectos, el BID y la participación

1.2.1 La gestión de proyectos y su metodología

En las últimas décadas la práctica de cooperación se ha institucionalizado a través de una combinación de herramientas y técnicas derivadas de buenas prácticas y estándares internacionales, que se conocen como gestión de proyectos y tienen como fin asegurar el logro de objetivos específicos dentro de los parámetros planificados (alcance, tiempo, costo) (Siles y Mondelo, 2018). De esta manera, iguala y guía la práctica de todos los actores internacionales que tienen como fin cooperar, sin importar su tipo, en la concreción de proyectos de desarrollo.

La metodología de gestión de proyectos sistematiza las tareas a desarrollar en la praxis de cooperación durante lo que se conoce como “ciclo de vida del proyecto”. Esta se constituye de un conjunto de fases, interrelacionadas entre sí (no deben ser vistas como independientes), por las que un proyecto inevitablemente debe atravesar, compuestas por etapas de programación, identificación, diseño, implementación y evaluación (Siles y Mondelo, 2018). En este sentido, el Enfoque de Marco Lógico es la metodología más extendida en la práctica, aunque existen otras que, manteniendo características similares, los actores de cooperación utilizan como es el caso de la dispuesta por el BID, la metodología PM4R⁶.

Este tipo de metodologías sufrió cambios a partir del proceso de reforma de la arquitectura de cooperación mencionado anteriormente, migrando a la gerencia de proyectos bajo una lógica de resultados (RBM), es decir, ordenar, basado en indicadores de desempeño y evaluación, las relaciones causa-efecto existentes entre un objetivo estratégico y el programa que se llevará a cabo para lograrlo, y los insumos que los ejecutores del proyecto deberán crear o producir para alcanzarlo; dejando atrás un enfoque condicionado al control de las actividades y su ciclo presupuestal (Siles y Mondelo, 2018). Este enfoque suma a la vez, criterios de participación para el cumplimiento de sus objetivos y entiende que la planificación es un proceso participativo en el cual los resultados tienen que ser acordados

⁶ la sigla no responde a una denominación específica según la información recolectada

con las partes interesadas del proyecto. Como afirma la guía de gestión de proyectos del BID “si los resultados esperados no satisfacen las necesidades y expectativas de los beneficiarios finales, no serán exitosos aunque hayan sido cumplidos de acuerdo con lo planificado” (Siles y Mondelo, 2018, p.16).

De este modo, el reconocimiento de partes interesadas que se ven involucradas y afectadas en la gestión de proyectos a través de criterios de consulta y participación, y la legitimidad social que esa práctica logre otorgarle al mismo, se vuelve un elemento tan importante para la concreción de cualquier proyecto como lo son el alcance, el tiempo y el costo. Inclusive a diferencia de otros criterios, la participación con las partes interesadas es un proceso que debe integrarse a lo largo de todas las etapas del ciclo de vida de un proyecto: desde el concepto y la identificación, hasta las fases de preparación, aprobación, implementación y finalización (Siles y Mondelo, 2018). También teniendo en cuenta que más allá de los fines que la implementación de un proyecto al desarrollo tenga, su diseño no puede desligarse del territorio que se busca modificar y los actores que viven en el mismo, ya que “es el lugar simbólico y físico donde se desenvuelve su vida cotidiana, y es allí donde los actores sociales ejercen apropiación, identidad, desarrollan los lazos de solidaridad, respeto y libertad” (Fandiño, 2008, p.5). Por lo tanto, las partes interesadas, por tener una relación directa con las problemáticas que los proyectos al desarrollo buscan abordar, tienen un valor y una información adicional que debe ser tomada en cuenta por los distintos actores que gestionan la cooperación.

Así es como los actores de la CID, que tienen como objetivo financiar acciones de desarrollo, establecen distintos requisitos y criterios para que los receptores tomen en cuenta el impacto social y ambiental de los proyectos. Los mismos deben contener para el momento de su presentación y posible aprobación pruebas claras de haber desarrollado una consulta significativa. Tomando en cuenta la normativa del BID, como Banco Multilateral de Desarrollo y parte del caso de estudio, establece a través de su Unidad de Salvaguardias Ambientales y Sociales (ESG) los requisitos del banco en la aplicación de los principios de sostenibilidad ambiental y social que los proyectos deben plasmar a partir de la implementación de **evaluaciones de impacto**, según la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias de 2006 (OP-703). Esta política “debe identificar cualquier potencial impacto ambiental o social significativo, proponer soluciones para gestionar dichos impactos y diseñar medidas determinadas que eviten, mitiguen o compensen los impactos negativos significativos, a la vez que se mejoren los positivos” (Kvam, 2018, p.65).

1.2.2 La Evaluación de Impacto Social y sus elementos

Como se mencionó en el apartado anterior, la evaluación de impacto social y la participación significativa forman parte de un proceso que se extiende a lo largo de todo ciclo de vida de un proyecto y el BID establece criterios e indicaciones para su realización. La legitimidad de este proceso forma parte de una práctica reciente que se encuentra en constante cambio, pero existe un consenso sobre su utilidad como medio de análisis y consulta que involucra a las comunidades locales para fundamentar las decisiones sobre sus prioridades y necesidades. A la vez permite determinar la concepción y el diseño general de un proyecto, sin limitarse al análisis y la gestión de las consecuencias de un enfoque de proyecto predeterminado (Kvam, 2018).

Si bien la institución reconoce la existencia de legislaciones y salvaguardias que adoptan estos requisitos en los sistemas nacionales, establece estos criterios mínimos en el proceso de evaluación de impacto social (EIS) como condición necesaria para la concesión de licencias para proyectos. Estos criterios se adoptan con la intención de evitar arbitrariedades por parte de los receptores, sobre quienes recae la responsabilidad de realizar las evaluaciones de impacto, más allá que el banco ofrece asesoramiento en esa materia. En la medida de lo posible, debe haber un acuerdo sobre el nivel mínimo de calidad aceptable de una EIS según las características y el contexto territorial específico de cada proyecto. Es necesario destacar que en el BID actualmente no existe una condición explícita para realizar una EIS; sin embargo, para cumplir con los requisitos de las políticas de salvaguardias de la institución, se puede argumentar que llevar a cabo una EIS es un requisito implícito (Kvam, 2018). Por lo tanto si bien la consulta y la participación son incluidas de manera implícita en los procesos de gestión de proyectos, no dejan de adoptar la forma de salvaguardia, es decir, como medidas de emergencia para proteger la viabilidad de un proyecto o los fondos que el banco va a destinar. En el fondo, esto puede generar confusión sobre qué intereses se están buscando tener en cuenta, los de las partes interesadas o los del organismo financiador. La incorporación de EIS son un avance pero la participación podría ser incorporada de otra manera.

Así, la EIS se propone: identificar y gestionar los posibles impactos adversos y maximizar los beneficios del proyecto para las comunidades locales y otros grupos; ayudar a fortalecer la comprensión y el apoyo local al proyecto; durante la ejecución, proporcionar información y establecer un marco para la participación continua de las partes interesadas; y relevar datos de referencia sólidos que proporcionen la base y los medios para evaluar los

resultados e impactos sociales de un proyecto. El hecho de sostener una participación continua permite una gestión de proyectos flexible, con diálogo constante y económicamente más efectiva (Kvam, 2018). Por lo tanto, para el cumplimiento de estos objetivos —teniendo en cuenta el riesgo, la escala y la complejidad del proyecto— la EIS debe considerar y tratar 10 elementos claves que se encuentran interrelacionados entre sí, y que tienen que encontrarse alineados a las distintas etapas del ciclo de vida. A saber:

1. Marco jurídico y normativo
2. Evaluación de contexto social
3. Análisis de las partes interesadas y participación significativa
4. Identificación de beneficios y oportunidades
5. Identificación de riesgos
6. Definición de indicadores, línea de base y metodología de recopilación de datos
7. Reflejo de los aspectos sociales en el diseño y la ejecución de proyectos
8. Incorporación de los aspectos sociales en el sistema de gestión de proyectos
9. Producción y divulgación de informes y planes
10. Seguimiento, gestión adaptativa y evaluación

Si bien estos elementos no pueden ser separados o tratados de forma secuencial en relación a las fases del proyecto, esta investigación se enfoca en el tercero, ya que a diferencia de los demás, el análisis de las partes interesadas y participación significativa, que se abordará en el siguiente apartado, se extiende a lo largo de todas las etapas del proyecto como se puede observar en el siguiente gráfico. Dicho análisis debe llevarse a cabo como un proceso continuo, basado en el análisis y mapeo de las partes interesadas, incluyendo un mecanismo de quejas y reclamos.

| | Concepto e identificación | preparación | aprobación | ejecución | terminación |
|--|---------------------------|-------------|------------|-----------|-------------|
| 1. Marco normativo | ■ | | | | |
| 2. Análisis y preevaluación temprana del contexto social | ■ | ■ | | | |
| 3. Participación de las partes interesadas | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 4. Identificación de beneficios | ■ | ■ | | | |
| 5. Evaluación de riesgos | ■ | ■ | | | |
| 6. Datos de referencia | | ■ | | | |
| 7. Integración de los problemas sociales en el diseño | | ■ | ■ | | |
| 8. Informes, planes y publicación de información (p.e., resumen del informe de EIS, plan de acción para el reasentamiento, plan de acción sobre pueblos indígenas) | | ■ | ■ | | |
| 9. Sistema de gestión del proyecto | | | ■ | ■ | |
| 10. Gestión adaptativa, seguimiento y evaluación (SyE) | | | | ■ | ■ |

Tabla 1 Elementos del proceso de EIS en un típico ciclo de proyecto (Kvam, 2018, p.28)

Además, las evaluaciones de impacto social comprometidas en los requisitos generales presentes en la salvaguardia OP-703⁷ se complejizan y exigen mayor responsabilidad por parte del receptor si el riesgo del proyecto es alto⁸, o si el mismo cumple con determinadas características. En este sentido, el caso de “Reconversión socioambiental y urbana en la desembocadura del Saladillo”, que será analizado con detenimiento en el tercer capítulo, involucra un reasentamiento involuntario, lo que es considerado un factor de alto riesgo por el organismo financiador ya que puede causar graves impactos adversos en las personas afectadas por el proyecto, a la vez que el contexto social puede poner en peligro el cumplimiento de los objetivos del mismo. Por lo que se establece la OP-710 para cualquier tipo de reasentamiento involuntario que, de no poder evitarse, debe minimizar los riesgos mediante diseños alternativos que contengan: identificación de los impactos del proyecto y de

⁷ El conjunto de políticas de salvaguardias del BID tienen como fin “identificar cualquier potencial impacto ambiental o social significativo, proponer soluciones para gestionar dichos impactos y diseñar medidas determinadas que eviten, mitiguen o compensen los impactos negativos significativos” (Kvam, 2018, p.65).

⁸ Además de los requisitos generales expresados en la OP-703 existen políticas que poseen requisitos sociales más específicos a partir de su nivel de riesgo: OP-710 sobre Reasentamiento Involuntario; OP-765 sobre Pueblos Indígenas; y OP-761 sobre Igualdad de Género en el Desarrollo. Las distintas políticas de salvaguardias están estrechamente vinculadas y se complementan entre sí (Kvam, 2018).

las poblaciones afectadas; marco jurídico para la adquisición de tierras y compensaciones; matriz detallada de elegibilidad que identifique las categorías de personas afectadas con sus correspondientes medidas de compensación y asistencia; descripción sobre cómo se aplicará el plan de reasentamiento que incluya un calendario, presupuesto y responsabilidades organizativas; marco para la consulta pública, participación y la planificación del desarrollo; descripción de las medidas incluidas para atender quejas y reclamos; y marco inicial para el seguimiento, evaluación y presentación de informes. De esta manera, las personas afectadas deben ser compensadas por cualquier pérdida y recibir asistencia con el restablecimiento de sus medios de vida (Kvam, 2017).

1.2.3 El análisis de las partes interesadas y participación significativa

Continuando con la línea de análisis propuesta, es necesario distinguir qué elementos caracterizan un proceso continuo de partes interesadas y participación significativa con el fin de establecer los indicadores que permitirán abordar el caso de estudio propuesto, contenido en el capítulo III de esta investigación.

El BID define este concepto como un término amplio que abarca una línea continua de participación e intensidad, proporcional al riesgo y la complejidad. En ese sentido, la expresión “partes interesadas” se refiere a individuos, grupos o instituciones que tienen intereses en juego en el proyecto: puede que se vean afectadas por este directamente o puede que tengan un interés en el proyecto y se encuentren en posición de influir en sus resultados (tanto de manera positiva como negativa). A la vez, el banco reconoce que a veces existe la inquietud de que el proceso de consulta retrase la planificación e implementación de un proyecto, añada costos, cree tensiones y conflictos o genere expectativas irrazonables. Estas son inquietudes válidas pero evitar la participación transparente con las partes interesadas no elimina estos problemas. Por el contrario, puede exacerbarlos, por ejemplo, fomentando rumores que den origen a una oposición local al proyecto (Kvam, 2017).

De esta manera, para que un proceso de consulta sea considerado significativo tiene que tomar en cuenta ciertos criterios a lo largo del ciclo de vida del proyecto, en el cual debe: tener continuidad a lo largo del ciclo; asegurar que las diferentes categorías de partes interesadas estén representadas y participen; contar con los recursos suficientes; mostrarse transparente y basarse en información objetiva; ser equitativo y no discriminatorio; garantizar información previa a los participantes; respetar a los participantes y estar exento de coerción; asegurar la confidencialidad de la información; evitar consultas sin un objetivo claro;

documentarse sistemáticamente y sus aspectos relevantes divulgarse públicamente (Kvam, 2017).

En consecuencia el BID (2017) establece 10 aspectos que deberían estar presentes en el proceso de consulta con las partes interesadas e incorporados en el diseño y ejecución del proyecto:

1. Identificación de asuntos prioritarios
2. Análisis de las partes interesadas y plan de consulta
3. Información previa
4. Foros y métodos adecuados para el proceso de consulta
5. Mecanismos de reclamos y quejas
6. Decisiones sobre el diseño e implementación que tienen en cuenta las perspectivas de las partes interesadas
7. Retroalimentación a las partes interesadas y transparencia en la toma de decisiones
8. Datos de línea de base, planes de acción y sistema de gestión
9. Documentación y divulgación pública
10. Consultas continuas con las partes interesadas durante la implementación

Estos aspectos rara vez se producen de manera secuencial o diferenciada, y puede que se solapen parcial o totalmente. De este modo, el desarrollo del proceso de consulta e identificación de las partes interesadas cumple un rol ordenador, que hace necesaria la comprensión del contexto local y el territorio sobre el cual se implementará el proyecto. Así determina el conjunto de actores con los cuales se va a interactuar reconociendo las estructuras formales e informales de representación social. Esto se debe a que tanto las reglas y normas de conducta locales, como los intereses y relaciones de poder existentes en el territorio, no siempre se expresan por canales institucionales, aunque, en muchas ocasiones, poseen mayor legitimidad social que los mismos (Kvam, 2017).

Este proceso puede llevarse adelante a partir de una combinación de diferentes tipos de participación, tales como: asambleas o reuniones públicas, talleres y seminarios, consultas con informantes claves, grupos focales, mesas redondas, discusiones como parte de la realización de encuestas y censos, consultas a través de medios electrónicos y campañas de sensibilización y difusión. Ellos permiten, según sus características, acceder y recopilar información cuantitativa y cualitativa para el proceso de diseño y toma de decisión. Es importante que la consulta se extienda para que todas las partes interesadas puedan expresarse, haciendo énfasis en los grupos más vulnerables ya que, no solo suelen ser

marginados del proceso de consulta por no contar con canales institucionales de representación, sino que también son los principales afectados por los impactos negativos de los proyectos (Kvam, 2017).

Como se consideró a lo largo del apartado, el análisis de las partes interesadas y participación significativa es un proceso multidimensional constituido por un conjunto de criterios y aspectos que se solapan y se encuentran relacionados entre sí a lo largo del ciclo de vida del proyecto. Teniendo en cuenta que el aspecto de foros y métodos adecuados se constituyen en la expresión material del proceso de consulta, a la vez que son una muestra de la importancia asignada a las partes interesadas, en esta investigación, los tipos de consulta que lo constituyen son adoptados como indicadores para analizar el grado de participación que el municipio de Rosario le asignó a los actores clave del territorio en la fase de diseño del proyecto, como se observará en el capítulo III.

CAPÍTULO II: La cooperación descentralizada: herramienta de los gobiernos locales para el desarrollo

A lo largo del capítulo I se analizó el proceso de reforma del sistema de CID a partir del siglo XXI, y cómo los actores de la cooperación, específicamente el BID, adoptaron criterios de consulta y participación como requisitos para aprobar la financiación de proyectos de desarrollo. En el caso de los gobiernos locales, su inserción en el sistema de cooperación se enmarca en la consolidación de la globalización a partir de la década del 90 y, principalmente, a principios del siglo XXI con su reconocimiento en torno a los debates de la eficacia de la ayuda. En este sentido, la globalización como proceso que eliminó las barreras entre lo internacional y lo doméstico, unió indivisiblemente el destino de los espacios locales a los procesos productivos globales en los cuales debieron insertarse. De esta manera, los gobiernos subnacionales tuvieron que adoptar políticas de desarrollo y estrategias de inserción de sus territorios en el sistema internacional para poder explotar los beneficios de la internacionalización o compensar las externalidades negativas que el proceso generó. De esta manera, la gestión de CID desde los gobiernos locales se volvió una herramienta que permitió la concreción de objetivos de desarrollo. En el caso de Rosario, la ciudad fue reconocida⁹ por su capacidad para establecer una política de internacionalización que incluyó a la cooperación como una política pública más para la gestión de gobierno, lo cual no inhabilita, por ser una práctica que no se encuentra generalizada, la ausencia de contradicciones entre el discurso y la práctica en el diseño de proyectos concretos.

En este sentido, para poder abordar el análisis de caso en el siguiente capítulo es necesario comprender, en primer lugar, el rol que ocupa la cooperación para los gobiernos locales y como estos la gestionan ya que, como se nombró anteriormente, el proceso de cambio de la arquitectura de cooperación los constituyó como un actor más del sistema de cooperación. En segundo lugar, comprender el impacto de la cooperación descentralizada en el desarrollo local, teniendo en cuenta, los componentes que permiten pensar a la cooperación internacional como una política pública más para la gestión de los gobiernos locales

⁹ Entre los premios recibidos se pueden mencionar: Experiencia Ejemplar de Gobernabilidad local en la Región otorgado por el PNUD (2003); reconocimiento en materia de cooperación público-privada por la publicación referida al desarrollo integral de la ciudad otorgado por el proyecto Goes del Programa URB-AL III de la Comisión Europea (2013); y Ejemplo en ciudades de Latinoamérica por la publicación realizada por el BID: Gestión urbana, asociaciones público-privadas y captación de plusvalías: El caso de la recuperación del frente costero del río Paraná en la Ciudad de Rosario (2015).

(Romero, 2010), es decir, incorporar la cooperación descentralizada de manera que permita vincular los intereses de los distintos actores del entramado social como agentes del desarrollo en la gestión territorial de los espacios locales. Por último, se historiza el proceso de internacionalización de la ciudad de Rosario como actor de cooperación internacional con el fin de comparar la práctica general de gestión local de CID con el estudio de caso, a partir de la presencia o no de los componentes que permiten pensar a la cooperación internacional como una política pública.

2.1 La dimensión local del desarrollo en el sistema internacional de cooperación

A lo largo de la evolución del sistema internacional de cooperación, la concepción del desarrollo no ha tenido un solo sentido, sino que guarda una relación directa a los cambios en los enfoques teóricos del desarrollo, así como a las transformaciones ligadas al sistema internacional en su conjunto y al interior de las sociedades nacionales (Ponce, 2007). En este sentido, las formas que adopta la cooperación, quienes las practican y los territorios en los que se implementa son el resultado de estos debates en torno a la noción de desarrollo, que delimita las pautas y criterios de la práctica de cooperación. De esta manera, el reconocimiento de los gobiernos subnacionales y la dimensión local del desarrollo en dicho sistema no puede estar aislado de la comprensión del proceso histórico y evolutivo de los enfoques del desarrollo.

Si se retoma la clasificación de Ponce Adame (2007) en sus comienzos, en la década del 50, la cooperación al desarrollo partía de una perspectiva estatocéntrica que consideraba que la cooperación internacional se desarrollaba entre gobiernos nacionales, que definían, con una lógica de arriba hacia abajo y de país donante a país receptor, los destinos de los flujos de cooperación, entendiendo las economías nacionales como un todo y ligando el concepto de desarrollo al crecimiento económico. Así, los primeros intentos estaban destinados a la atracción de inversiones, desarrollo de infraestructura en las ciudades principales y explotación de ciertos recursos naturales. A partir de este momento, la cooperación internacional al desarrollo se vuelve una herramienta que configura el mapa entre aquellos territorios que son aptos y aquellos que no lo son para recibir dichos flujos, a la vez que niega o minimiza el valor espacial/territorial, dejando de lado la influencia que los espacios regionales o locales podrían tener en los debates del desarrollo. Esta visión de la cooperación, como se nombró anteriormente, era representada por el CAD-OCDE que, hasta el día de hoy,

juega un papel determinante en la definición de lo que se entiende por cooperación, tanto en la construcción de su narrativa como en la ejecución de la misma (Delgado, 2017).

Con la crisis económica internacional de principios de los 70, la desarticulación del Estado de bienestar y la ausencia de un efecto derrame en las regiones “atrasadas”, sumado a las evidencias cada vez más claras de las contradicciones generadas por el propio proceso de desarrollo —urbanización anárquica, contaminación del medio ambiente, pobreza rural y urbana—, llevaron a una revisión sobre la visión estructural del desarrollo. Surge así, una nueva agenda internacional producto de debates en conferencias mundiales organizadas por el sistema de Naciones Unidas que tienen como resultado cambios en la visión central del Estado para adoptar enfoques de desarrollo de múltiples dimensiones (ambiental, social, cultural, sustentable, político-institucional). El punto más significativo de esta etapa es el reconocimiento de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) como actores del desarrollo, ya que se volvieron interlocutores directos de la implementación de los flujos de cooperación que las instituciones multilaterales y bilaterales destinaban a los países receptores (Ponce, 2007).

Es importante destacar que dicho proceso de debate no significó el abandono de un enfoque estatocéntrico de la cooperación, sino que continuó primando una visión vertical entre gobiernos centrales, con sus respectivas agencias de cooperación y agencias multilaterales, a la vez que empiezan a convivir distintas maneras de articular la cooperación. Fue importante la inclusión de nuevos actores en el sistema de cooperación internacional, como las ONGs, pero esto no resultó en un reconocimiento de la dimensión espacial en los análisis de la cooperación al desarrollo.

A partir de la década del 80 y 90, como producto de las crisis en la periferia, que tuvieron como resultado mayores desigualdades regionales, y de la implementación del Consenso de Washington fomentado por las instituciones financieras multilaterales, agencias bilaterales y multilaterales de cooperación de la región, se llevó adelante un proceso de reforma del Estado. El cual, en el caso de América Latina, trajo consigo el colapso de la responsabilidad casi única del desarrollo en el ámbito central del gobierno. Esta reforma no solo consistió en un proceso de liberalización económica en torno a las pautas que la globalización dictó, sino que incluyó un proceso de descentralización y desconcentración de la administración pública de la gestión estatal hacia los niveles subnacionales, cediendo distintas responsabilidades de la administración pública a las distintas unidades territoriales: estados, provincias, municipios, comunas, etc. De esta manera, la idea del desarrollo se

empezó a estructurar en torno a lo local. Los gobiernos locales debieron abarcar la atención a problemas que no eran tradicionalmente de su competencia, como la prestación de servicios básicos, la creación y promoción del empleo y la generación de condiciones que hagan competitivo su territorio. En dicho contexto, “los gobiernos locales se tendrán que convertir en protagonistas de su desarrollo” (Ponce, 2007; p.29).

En consecuencia, los actores locales deben dar respuesta a los desafíos que la globalización les impone, ya que la mundialización de los procesos productivos ligados a las cadenas globales de valor, la transformación de saber científico y tecnológico, el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, y la consolidación de los flujos comerciales y financieros generan un proceso de valorización de los territorios aptos para insertarse en dicho sistema en detrimento de los que no. Esto tiene como resultado altos niveles de desigualdad que no solo son observables entre países desarrollados y no desarrollados, sino que se traslada al interior de los espacios nacionales -diferencias intralocalidades, interlocalidades, intraregiones e interregiones (Ponce, 2007). Este intento de los actores locales por dar respuesta a los desafíos de la globalización en sus territorios, junto con la gestión pública de dicho proceso, son constitutivos del **desarrollo local**. En ese marco, la **cooperación descentralizada**, que no cuenta con una práctica generalizada, a la vez que su ejercicio difiere según los actores que la implementan, en cierta medida ha superado las tradicionales modalidades de abordaje territorial desde la gestión local transformándose en una política pública local (Romero, 2010).

2.2 Cooperación descentralizada y desarrollo local

Como se mencionó en el apartado anterior, la práctica de cooperación descentralizada no se encuentra generalizada, sino que depende mayoritariamente del lugar que le otorgue el gobierno local dentro de su estrategia de gestión. En el caso de los gobiernos de América Latina, cuando se constituyó como práctica de los gobiernos subnacionales (década del 80 y 90) predominaba una percepción de la cooperación descentralizada como **fuentes de recurso**, es decir, tenía como fin obtener el financiamiento que no podían generar internamente y difícilmente adquirirlo del Estado Nación, producto del proceso de descentralización y desconcentración de la administración pública. Por lo tanto, este tipo de cooperación ocupaba un lugar coyuntural y periférico de la acción de gobierno que se fundamentaba en percepciones y motivaciones de naturaleza económica.

Sin embargo, a partir del proceso de reforma de la arquitectura de cooperación internacional se fue configurando un nuevo paradigma que —al ponderar: la cooperación como una estrategia de colaboración en un régimen de igualdad; la transferencia de recursos como un instrumento más distinguiendo otras modalidades; el reconocimiento de actores diferentes al Estado central como promotores, protagonistas y gestores de iniciativas; y el avance hacia modelos innovadores de cooperación, basados en relaciones horizontales entre socios para afrontar retos comunes— puso en cuestionamiento las representaciones de la cooperación descentralizada como fuente de recursos, generando motivaciones de naturaleza política en los gobiernos locales de la región para actuar en la cooperación descentralizada (Romero, 2010).

En este sentido, estas motivaciones, para Romero (2010), se presentan de manera combinada aunque predomine alguna de ellas, y pueden expresarse como:

- **intereses y objetivos de proyección internacional**, promoviendo económicamente (atraer inversiones y recursos de financiamiento, promover al extranjero los sectores estratégicos locales) y culturalmente (visibilizar el arte, la cultura y la ciencia) las características de su territorio, buscando el reconocimiento internacional de su ciudad o región como referente de un tema o política pública;
- **mejora de la calidad institucional de los gobiernos locales latinoamericanos**, respondiendo a las demandas sociales de proximidad frente a responsabilidades que se multiplican y diversifican garantizando niveles altos de eficacia, eficiencia y calidad en la gestión pública local;
- **fortalecimiento de las capacidades de gobernanza democrática local**, incluyendo a los actores del territorio generando vínculos y redes entre ellos “que permitan generar dinámicas y espacios de concertación entre las principales fuerzas y actores locales, y establecer un compromiso ciudadano en la construcción y gestión de la ciudad o región” (Romero, 2010, p.6);
- **motivaciones derivadas**, que no se reflejan en los resultados inicialmente esperados, sino que se presentan durante su ejecución o finalización.

De esta manera, la cooperación descentralizada se puede expresar como una **política pública** siempre y cuando cuente con: una orientación estratégica, un programa de actividades, la activación de servicios específicos dentro de la administración local, un marco normativo y una apropiación ciudadana (Romero, 2010). Esta permite a los gobiernos locales

vincular e interpelar los intereses de distintos actores del entramado social como agentes del desarrollo en la conformación de proyectos de desarrollo local bajo lógicas comunitarias de sustentabilidad de los mismos. A la vez que se pone en juego una manera diferente de concebir la cooperación, generada de abajo hacia arriba y que, comprendiendo los contextos de las demás escalas espaciales (regional, local e internacional), busca alcanzar objetivos del desarrollo partiendo de las necesidades locales que son imprescindibles para poder pensar una verdadera transformación desde la cooperación. Según Ponce Adame (2008):

“La cooperación internacional para el desarrollo local ha significado una contribución positiva a los tradicionales esquemas de cooperación vertical, centralistas, estatocentristas, sectoriales, pues el desarrollo local nos lleva necesariamente a pensar e instrumentar el desarrollo de acuerdo a las especificidades y racionalidades particulares del espacio territorial que se enfoque” (p.9).

Así, la cooperación descentralizada gestionada por los gobiernos locales cobra valor porque, a diferencia de otras dimensiones espaciales, lo local remite a un espacio restringido y delimitado en el cual se reproduce la vida de un conjunto de personas en una relación de proximidad. Sumado a esto, posee la cualidad de la diversidad y de la particularidad, ligado al lugar de arraigo en el cual se consolidan lazos sociales concretos, cotidianidades, costumbres e intereses (Madoery, 2016). Por lo tanto, los gobiernos locales, Rosario en el caso de esta investigación, poseen una relación directa con los diferentes actores que conforman el entramado social del territorio en el cual están insertos y, de este modo, desde una perspectiva situada, tienen la capacidad para ser un vínculo que media y da respuesta a la heterogeneidad de intereses (comunes y contradictorios) que se hacen presentes en la disputa política por el sentido y la conformación del espacio social.

De este modo, el éxito en el proceso de construcción del desarrollo local, supone concertación, negociación e interacción entre actores locales, por el cual se busque una articulación de intereses que cree estructuras de representación y participación. Así, tanto la gestión del desarrollo local como la cooperación descentralizada como política pública de los gobiernos subnacionales recuperan la necesidad de hacer partícipes e integrar a los actores locales (partes interesadas) en la política de desarrollo territorial. Es decir, al igual que los

criterios de consulta y participación implementados por los actores de la cooperación, la participación se constituye un elemento de legitimación social.

En este sentido, los proyectos de CID gestionados por gobiernos locales pueden ser analizados a partir de los componentes con los que debe contar una cooperación descentralizada como política pública local, para problematizar, de este modo, el lugar que se le asigna a la misma en la estrategia de gestión de los gobiernos locales, como se observará en el caso de la ciudad de Rosario (Romero, 2010). A saber:

- **Orientaciones estratégicas**, que permitan que las prácticas a desarrollar sean determinadas por las prioridades locales (supone un plan estratégico o plan de gobierno). Implica reconocer que la cooperación descentralizada constituye una política pública transversal y no una actividad en sí misma.
- **Programa de actividades**, guiado por las orientaciones estratégicas y con continuidad, es decir, se caracterizan por constituir un conjunto de acciones que rebasan el nivel de la decisión única o específica.
- **Activación de servicios específicos dentro de la administración local**, con objetivos, funciones, instrumentos y recursos propios. La ubicación de estos servicios dentro del organigrama de la gestión local puede variar, pero nunca deberá limitar la naturaleza transversal de esta política pública.
- **Marco normativo**, que regule la actividad para generar, a partir de un proceso de maduración de la acción internacional, marcos normativos e institucionales que acompañen el desarrollo de la cooperación descentralizada como política pública.
- **Una apropiación ciudadana**, lo cual implica que la actividad de las autoridades locales en este ámbito se de en un contexto estratégico, es decir, que haya una reflexión y un consenso preliminar entre los actores del territorio.

Se trata de observar si la cooperación es entendida solo como fuente de recursos o se valorizan sus impactos cualitativos sobre la política y la gestión territorial del desarrollo local. Es necesario destacar la heterogeneidad de combinaciones que los gobiernos locales pueden adoptar teniendo en cuenta que se considera una práctica reciente, la cual no tiene establecido ningún protocolo o formato acordado para su aplicación en general. A la vez, el

estudio de un proyecto en particular no determina el lugar que un gobierno subnacional le asigna a la cooperación. Sin embargo para los fines de esta investigación, se considera que el abordaje del caso “Reconversión socioambiental y urbana en la desembocadura del Saladillo” es un aporte importante para el debate en torno a la práctica de cooperación descentralizada desde los gobiernos subnacionales teniendo en cuenta la relevancia que Rosario tiene como experiencia positiva de internacionalización.

2.3 Rosario: proceso de internacionalización y cooperación descentralizada

La ciudad de Rosario es un caso particular y emblemático de proceso de internacionalización de gobiernos locales. Como se caracterizó en el capítulo, durante la década del 80 y 90, los efectos de la globalización por un lado, y la descentralización y desconcentración de la administración pública por el otro, valorizaron el espacio local y el rol de los gobiernos subnacionales como actores del desarrollo que median entre la gestión territorial, la estructura nacional y la inserción internacional. A diferencia de los gobiernos locales de los países centrales que se insertaron globalmente de manera ordenada, a partir de la internacionalización de externalidades positivas ya constituidas en sus territorios, en el caso de América Latina, el proceso fue mucho más complejo. Esto se debió a que la inserción internacional era una respuesta a la necesidad de encontrar soluciones a la materialización de los problemas del desarrollo en los territorios locales (urbanización anárquica, contaminación del medio ambiente, pobreza y desigualdad rural y urbana) (Ponce, 2007).

Sin embargo, Rosario se encuentra entre las experiencias de gobiernos locales que adoptaron una política de internacionalización enmarcada en una estrategia de desarrollo territorial. En este sentido, desde la administración comenzada en 1995, el municipio se propuso llevar adelante una gestión innovadora, que apuntó a mejorar la gobernabilidad, con el objetivo de posicionar a Rosario internacionalmente construyendo un gobierno participativo que promoviera un nuevo vínculo con la sociedad civil rosarina. Por lo cual, la gestión se enmarcó bajo una serie de ejes (descentralización, participación, democratización local y diseño de planes estratégicos), que le permitieron insertarse en sistema internacional de cooperación alineándose junto a otros municipios de la región y del mundo (Geary, 2014).

De este modo, el municipio, a través de la Dirección de Relaciones Internacionales (creada en 1992) llevó adelante una política de cooperación descentralizada activa para acompañar la gestión municipal, vinculándose con distintos actores del sistema de

cooperación. Esto se puede observar, por un lado, a través de la **vinculación multilateral** en distintas instituciones internacionales como la incorporación como miembro pleno del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU); su posicionamiento en el sistema de mercociudades en el ámbito del MERCOSUR como polo tecnológico, comercial y cultural; y la constitución de la ciudad como sede de la Oficina Regional de la Red de Ciudades Educadoras. Por otro lado, se identifica el establecimiento de **vínculos bilaterales** con otros gobiernos locales, ya sea a través de hermanamiento de ciudades como con Porto Alegre, Montevideo, Monterrey, Bilbao; como también acuerdos de cooperación en los casos de Cochabamba, Maldonado, Barcelona y Liverpool.

A la vez, se gestionaron un conjunto de proyectos y programas de CID, tanto de cooperación financiera como técnica ligados al desarrollo local. Entre los más reconocidos por sus resultados se encuentran el Programa de Descentralización y Modernización (1996) y el Plan Estratégico Urbano (1998) de cooperación técnica con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) que incluyó financiamiento del BID; el Programa URB-AL de cooperación con la UE para el abordaje de un conjunto de problemáticas locales, entre ellas la implementación del Presupuesto Participativo; y el Proyecto Residuos Rosario (PPR) que contó con el acompañamiento de la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ). De esta manera, “la ciudad se convirtió en territorio de desembarco de asesores, técnicos, capacitadores, expertos externos y forjadores de planes de participación (...) lo que fortaleció el accionar de un gobierno dispuesto a implementar políticas transformadoras y fomentar el trabajo en redes para trascender a nivel nacional, regional y mundial” (Geary, 2014, p.50).

Por lo tanto, una lectura exploratoria permite reconocer la importancia que la cooperación descentraliza tuvo para el desarrollo de la gestión local de Rosario, la cual intentó alinear los ejes de una política democrática y participativa a los diseños de proyectos y programas implementados a través de CID. Sin embargo, esto no anuló la existencia de contradicciones entre el discurso y la práctica de la gestión de cooperación a la hora de vincular y conducir los distintos intereses representados en los actores locales, los cuales también tenían posiciones sobre los destinos de las políticas de desarrollo y cómo estas impactaban en el territorio local y la vida cotidiana.

En el caso del PRR dirigido por la GTZ, la metodología importada por la agencia instaló la necesidad de incorporar una perspectiva participativa en el abordaje de la problemática de residuos sólidos urbanos, sumando a distintas partes interesadas en el tema,

tanto estatales y no estatales como individuales y colectivos. Esta modalidad chocó con un estilo decisionista de la política ambiental que concentró la toma de decisión en sectores técnicos de alto rango de la gestión municipal, los cuales mostraron resistencia para incorporar ideas que no hubieran sido impulsadas desde el propio gobierno. En la práctica, “operó como un mecanismo discriminatorio de las formas de participación y de los reclamos sociales que pretendían objetar la política definida y practicada por el propio gobierno. Al minimizar y dejar de lado los reclamos y los acuerdos de cooperación, el municipio se convirtió en una usina generadora de problemas ambientales sin resolver” (Geary, 2014, p.31).

Esto permite comprender, las dificultades que se materializan a la hora de pensar la cooperación descentralizada y la gestión del desarrollo local, ya que se pone en juego cómo se construye la toma de decisión. Como se observó, inclusive un gobierno local que da muestras claras de incorporar la descentralización y la participación como elementos claves de la administración encuentra dificultades, a partir de intereses contrapuestos en los sectores técnicos de gestión, para implementarlas cuando, a la vez, tiene una necesidad de concentrar la decisión sobre los destinos de un proyecto o programa. En este sentido, los gobiernos terminan eludiendo generar instancias participativas para evitar la constitución de falsas expectativas de las partes interesadas que no puedan ser cumplidas.

De esta manera, en este capítulo se presentaron los elementos que constituyen y conforman la gestión de la cooperación descentralizada de los gobiernos subnacionales para la administración del desarrollo local, y las contradicciones en torno a la participación y la conducción de los distintos intereses presentes en las partes interesadas. En el capítulo siguiente se incorporan los componentes de la cooperación descentralizada como política pública, por un lado, y los foros y métodos adecuados para el proceso de consulta significativa, por el otro, en el análisis de caso de la “Reconversión socioambiental y urbana en la desembocadura del Arroyo Saladillo”.

CAPÍTULO III: La planificación del proyecto de CID en la desembocadura del Arroyo Saladillo: problematización de la participación de las partes interesadas

El presente capítulo tiene como fin abordar el análisis de caso que a lo largo de la investigación se ha mencionado a partir de la presentación de los elementos que permiten su problematización. De este modo, en primer lugar es necesario realizar una exhibición del proyecto y su diseño, es decir, los objetivos y el contenido que el municipio de Rosario desarrolló en su interés por presentar dicha propuesta de CID al BID para obtener su financiamiento, sumado al mapa de actores intervinientes. Se debe destacar que el proyecto no alcanzó la etapa de presentación producto de limitaciones impuestas por parte del gobierno nacional, según la posición esgrimida por fuentes oficiales de la gestión local. En segundo lugar, presentar el conjunto de entrevistas que permiten problematizar la participación significativa de las partes interesadas contrastándolas con el propio proyecto y los marcos conceptuales y metodológicos presentados en los primeros dos capítulos —tanto los componentes de la cooperación descentralizada como política pública, por un lado, como los foros y métodos adecuados para el proceso de consulta por el otro—. De esta manera, se arriba a un conjunto de conclusiones parciales en torno a la participación en el diseño de CID y la gestión de cooperación por parte de los gobiernos locales.

3.1. El proyecto: diseño y objetivos¹⁰

Como se enunció anteriormente, la ciudad de Rosario tiene una práctica reiterada en lo que refiere a la articulación de cooperación internacional. Cuando el municipio se propone abordar un problemática a partir de la gestión de CID es la Dirección de Relaciones Internacionales la encargada, entre otras funciones, de generar, apoyar, ejecutar y gestionar programas y proyectos de cooperación internacional, sea financiamiento externo de carácter reembolsable o no reembolsable. Dichos proyectos se diseñan y ejecutan a través de la Unidad de Proyectos Especiales, dependiente de la Secretaría de Hacienda, aunque integrada por varias áreas específicas del Municipio, entre las que se encuentra la Dirección.

En el caso del proyecto de “Reconversión socioambiental y urbana en la desembocadura del Arroyo Saladillo” —diseñado en 2017 y enmarcando en el Plan Especial

¹⁰ La información suministrada en este apartado pertenece al proyecto oficial de “Reconversión socioambiental y urbana en la Desembocadura del Arroyo Saladillo” en su versión de 2017 (Municipalidad de Rosario, 2017)

Interjurisdiccional promovido por el Plan Urbano Rosario 2007-2017 y el Plan Rosario Metropolitana-Estrategia 2018— el municipio tenía como objetivo general “**generar un entorno social, medioambiental y urbanístico de mitigación y adaptación al cambio climático**” abordando un área de intervención que se ubica en el Distrito Sur de la ciudad, ya que dicho arroyo constituye un afluente del río Paraná. De esta manera se consideraba que como parte del ecosistema de humedal del Delta del Paraná, el Saladillo tiene la particularidad de ser el único punto de la ciudad con necesidad de evacuar familias ante la crecida de este curso de agua. Así, según el documento oficial, el sector a intervenir se encuentra ocupado principalmente por asentamientos irregulares con alto grado de vulnerabilidad social, parte de ellos comprometidos por el riesgo de desborde del Río y el Arroyo. Esto afecta a la población cuyas viviendas se inundan, o sufren situaciones de riesgo sanitario (proliferación de vectores, saturación de pozos absorbentes de líquidos cloacales, riesgo de enfermedades de transmisión hídrica). En esta zona los servicios y los equipamientos urbanos y sociales existentes se muestran insuficientes y necesitan ser complementados y reforzados, a la vez que se manifiestan problemas de saneamiento ambiental. De esta manera el proyecto buscaba incorporar la problemática del cambio climático como una dimensión en la gestión del territorio, la obra pública y el fortalecimiento social, para replicar en otros barrios.

En ese sentido, expresado en cuatro objetivos específicos alineados al objetivo general y con un monto total de 50.637.938 dólares, el proyecto beneficiaría de forma directa a 1.500 habitantes del barrio y 6.000 habitantes de barrios adyacentes y de forma indirecta a 151.776 habitantes del Distrito Sur de Rosario y a los 100.000 habitantes de Villa Gobernador Gálvez. Dichos objetivos se proponían:

- **Reordenar** urbanísticamente la zona de la desembocadura del Arroyo Saladillo mejorando y monitoreando sus condiciones ambientales; disminuyendo la vulnerabilidad social y sanitaria de sus habitantes; y optimizando la accesibilidad del área.
- **Revalorizar** la identidad cultural del barrio a través del mejoramiento de los corredores y las plazas históricas del tejido urbano; la generación de infraestructura de apoyo para actividades económicas tradicionales del sector a intervenir; la intervención estética sobre las fachadas de las viviendas del barrio adyacente; y la recuperación de varios de sus edificios de valor patrimonial.

- **Implementar** soluciones habitacionales con criterios de sustentabilidad en las viviendas para las familias que habitan en los Bajos del Arroyo Saladillo.
- **Generar** infraestructura y capacidades para promover empleos verdes, con perspectiva de género.

Así, el conjunto de objetivos se materializaría a través de un número de componentes y acciones, los cuales se encuentran desagregados en el anexo único, englobados en obras y equipamiento, fortalecimiento de capacidades de habitantes de la zona a intervenir y gestión y administración del proyecto. Sin embargo es necesario tomar algunos de dichos componentes por ser funcionales al análisis que esta investigación se propone y que serán problematizados a partir de las entrevistas. A saber, por un lado, la relocalización de 339 viviendas y la adaptación de 143 viviendas al cambio climático que tienen como resultado, bajo criterios de consulta y participación del BID, que el proyecto sea considerado de alto riesgo por contener el reasentamiento involuntario de habitantes del barrio, obligando al municipio a realizar un proceso de consulta significativa como requisito para avalar el proyecto. Por otro lado, las instancias del proceso de **planificación participativa** enmarcadas en las pautas de trabajo para la relocalización de familias que permiten observar el lugar que ocupó la participación en el proyecto, la cual, de cumplir con el requisito de consulta significativa, debería estar presente a lo largo de todo el ciclo del proyecto desde la planificación hasta el cierre.

En este sentido el proyecto, en su versión oficial, establece un apartado dedicado a la importancia de incorporar a las partes interesadas en el desarrollo de un proceso de planificación participativo, ya que el mismo permite facilitar la apropiación del proyecto por parte de los beneficiarios que se incorporan como supervisores de su propio desarrollo, a la vez que permite resolver o manejar conflictos al crear una base común de negociación entre las partes interesadas para, de este modo, mejorar la calidad de la información sobre las necesidades y prioridades de los actores claves del proyecto. Al respecto, el documento establece que el proceso de participación “se sustenta en la idea de que trabajar con “alguien” supone reconocerlo en todas sus dimensiones y potencialidades, fortaleciendo y desarrollando mutuamente capacidades” (Municipio Rosario, 2017, pág.59). Además agrega que “con el objeto de sensibilizar acerca de la importancia del proceso de Planificación Participativa deberán realizarse reuniones y/o visitas previas a las instituciones y representantes barriales” (pág.59).

Desde el punto de vista de las gestiones de gobierno involucradas, el proyecto parte particularmente de una iniciativa municipal y gestionado por el mismo sin contar con la

presencia de otras instancias de gobierno —el aporte tanto del gobierno provincial como nacional solo constaba de la entrega de terrenos fiscales pertenecientes a las distintas jurisdicciones— más allá de que con posterioridad el gobierno nacional se negó a incorporar la firma para permitir la presentación al organismo financiador.

En resumen, el municipio se propuso llevar adelante un proyecto considerable tanto por el conjunto de componentes y acciones a realizar como por el monto a gestionar en un barrio cargado de complejidades sociales, económicas e históricas que, como se observará en el apartado siguiente, caracterizan al proyecto como un proceso de alto riesgo. Por lo tanto debía incorporar salvaguardias emitidas por el organismo financiador para que el proyecto desarrollara un proceso de participación significativa a lo largo de su ciclo de vida. Si bien en el documento oficial se reconoce la importancia de incorporar la planificación participativa a lo largo de todo el proyecto, a partir del conjunto de entrevistas realizadas, para los objetivos de esta investigación, se pueden visualizar contradicciones entre lo propuesto y lo realizado al momento de incorporar la visión de las partes interesadas en el diseño del mismo que se abordarán en el resto del capítulo.

3.2. Discurso y realidad en torno a la participación

Con el objetivo de analizar los criterios de consulta y participación contenidos en el proyecto en contraste con las salvaguardias emitidas por el BID se llevaron a adelante un conjunto de entrevistas que, como se anticipó en la introducción, buscaron abordar los distintos intereses y percepciones de actores claves y partes interesadas en el diseño del proyecto.

De este modo, para abordar la participación en primer lugar se decide partir desde el territorio, y las impresiones en torno al proyecto de las partes interesadas pertenecientes al barrio. Tanto el/la informante 1 como el/la informante 2 realizaron un diagnóstico similar en cuanto a las características y problemáticas del barrio, un territorio constituido en su mayoría por viviendas irregulares producto de la ocupación de terrenos fiscales a partir de continuas migraciones, tanto por la migración de la población del interior del país hacia la ciudad en busca de oportunidades, como del centro a la periferia de la ciudad por falta de las mismas. A la vez, el barrio posee niveles altos de vulnerabilidad social (pobreza, hacinamiento de las familias y analfabetismo en jóvenes y adultos) profundizada por una fuerte ausencia de servicios y una baja presencia del Estado que incluyen:

- **Falta de tratamiento descentralizado de efluentes o cloacas:** el mayor porcentaje de viviendas poseen pozo ciego, letrina o descargan directamente en el arroyo, si se tiene en cuenta junto con la problemática de los residuos sólidos y el acceso al agua en el barrio, determinan una combinación que perjudica la salud de los habitantes de la zona.
- **Ausencia de conexiones regulares de luz y agua potable:** los vecinos del barrio implementan conexiones irregulares que en el caso del agua, por ejemplo, son realizadas utilizando mangueras que se encuentran al aire libre conectadas a un caño maestro, las cuales atraviesan basurales que las contaminan generando una gran cantidad de enfermedades gástricas e intoxicaciones por su consumo.
- **Recolección insuficiente de residuos sólidos urbanos:** negativa de los camiones de recolección para ingresar al barrio y reducida cantidad de volquetes que tienen como resultado la acumulación de residuos en distintas partes del barrio, incluyendo el descarte en el brazo seco del arroyo, que agravan las condiciones de vida de los vecinos.
- **Reducida conectividad:** la presencia del ferrocarril y la circunvalación cortan al barrio a la mitad segregando el territorio y limitando su conexión, observable en la zona del Mangrullo que posee una sola vía de ingreso. Sumado a esto, la urbanización irregular y la reducida cantidad de líneas de transporte no permiten que el transporte público circule al interior del barrio dificultando la conectividad del barrio con el resto de la ciudad.
- **Oferta insuficiente de espacios educativos:** el barrio posee escasa presencia de instituciones educativas en la zona y nula al interior del mismo. En el caso del Mangrullo, con una sola vía de acceso, niños y jóvenes deben realizar hasta un aproximado de 15 a 20 cuadras para acceder a las instituciones. Si se incorpora el resto de problemáticas nombradas, dificultan seriamente la inserción de los mismos al sistema educativo. Asimismo, la problemática educativa se extiende a adultos, en quienes se observan niveles altos de analfabetismo.



Figura 3 Acumulación de basura en el Brazo Seco del Arroyo Saladillo, lindante a las viviendas del barrio.



Figura 4 Viviendas del barrio emplazadas a la vera del Brazo Seco del Arroyo Saladillo y bajo la Av. Circunvalación 25 de Mayo.

En resumen, la descripción que realizan los/las informantes permiten profundizar el diagnóstico desarrollado a lo largo del documento oficial del proyecto incorporando la noción de las partes interesadas. Al respecto ambos/as reconocen que las distintas administraciones del municipio han realizado promesas de realizar obras que nunca fueron cumplidas, agravadas por una sensación de invisibilidad y no reconocimiento del barrio. Se observa, por ejemplo, en la ausencia del trazado de calles en el Infomapa de la ciudad¹¹ que revela, como se observa en la figura siguiente, la falta de reconocimiento de una zona que presenta gran

¹¹ <http://infomapa.rosario.gov.ar/emapa/mapa.htm>

cantidad de viviendas que no se encuentran en el mapa urbano de la ciudad, a pesar de poseer el centro de salud emplazado en el barrio; o en la negativa de las empresas de servicios a llevar adelante obras como cloacas, medidores comunitarios o gas natural, por considerarlo un terreno ocupado. Se destaca que las pocas obras desarrolladas fueron directa responsabilidad de la organización de los vecinos para reclamar o movilizarse por las mismas, como la construcción de viviendas a partir de cooperativas de vecinos con el acompañamiento del municipio brindando materiales.



Figura 5 Comparación entre el trazado urbano y una foto aérea de la misma zona. Elaboración propia en base al Infomapa Rosario (infomapa.rosario.gov.ar)

Con respecto al proyecto de urbanización y la participación en él, eran conscientes de la existencia del mismo por los anuncios oficiales y públicos de distintos miembros del gobierno municipal, pero no conocían el contenido del mismo ni tuvieron acceso a información clave, solo sabían que el proyecto involucraba “relocalización de viviendas para la construcción de torres de departamentos y apertura de calles” (informante 2). A la vez, en lo que respecta a la existencia de instancias de participación para incorporar la perspectiva de los vecinos en el diseño del proyecto, solo el/la informante 1 reconoció haber participado de una entrevista que parte de la Secretaría de Ambiente de la municipalidad le realizó en su domicilio: “me hicieron preguntas muy similares a las tuyas: la historia del barrio, las problemáticas que tiene y que creía yo que se debía hacer, pero fui el/la único/a vecino/a al que se le hizo, inclusive tengo buen diálogo con el centro de salud y me hubieran informando

de realizarse algún tipo de taller”. Sostuvo también, que en la zona del Mangrullo no fueron realizadas otras entrevistas ni otras formas de participación con respecto al proyecto y que de existir una relocalización se tendría que incorporar la perspectiva de los vecinos que viven el barrio y conocen los problemas, para de ese modo evitar casos de relocalización conflictiva como el caso del barrio “la Sexta”¹². En el segundo caso, el/la informante 2 desconoció la existencia de cualquier tipo de instancia participativa.

3.2.1. El rol del centro de salud “el Mangrullo” en el proyecto y su gestión territorial

Un abordaje a la entrevista del/de la informante 3 permite ampliar el análisis en torno a la participación en el diseño del proyecto. Al respecto el/la mismo/a manifestó la falta de este tipo de coordinación en lo que respecta a la participación en el diseño: “el proyecto no fue consultado o problematizado con los trabajadores del centro de salud, fue presentado al equipo de trabajo del centro como un proyecto a implementarse prontamente y que debía trabajarse con los vecinos para que se entusiasmen, los cuales ya mostraban disconformidad y preocupación por la falta de información sobre el posible destino tanto de ellos como sus viviendas, sus posesiones y sus modos de vida”. En dicho sentido consideraba que la urbanización era una necesidad pero que la falta de información y comunicación generó una sensación de inquietud en los vecinos que se encontraban “más preocupados por lo que perderían, que por lo que ganarían con la urbanización”. Como resultado, desde el equipo de trabajo del centro de salud no tuvieron noción de la existencia de instancias participativas respecto al diseño, como tampoco la posibilidad de desarrollarlas teniendo en cuenta que desde esa reunión informativa no contaron con otras instancias de diálogo.

En ese sentido, la pertenencia del/de la informante a la única institución pública con inserción en el barrio que, por un lado, realiza una atención interdisciplinaria abordando problemáticas y patologías muy diversas que no solo se explican desde una perspectiva de salud sino que abarcan dinámicas sociales e individuales. A la vez que, por otro lado, no solo cubre la atención en su zona sino que incorpora familias que viven en Villa Gobernador Gálvez (por cercanía, circulación de familias, problemáticas comunes) alcanzando un total aproximado de 2200 familias (entre 8 mil y 10 mil personas), supondría una articulación

¹² La negativa de vecinos del barrio a un proceso de urbanización que careció de un proceso de consulta y que se caracterizó en negociaciones particulares del municipio con cada vecino generando desinformación en torno a los objetivos del proyecto, resultaron en casos de desalojos por la fuerza con presencia policial que agravaron la capacidad negociadora del municipio y aumentó la resistencia de los vecinos a la implementación del proyecto.

entre las distintas áreas del gobierno municipal con el centro de salud para incorporar sus aportes. Esto da cuenta de una inserción territorial que le permite estar en contacto con las problemáticas barriales y accionar sobre las mismas a partir del intercambio diario con los actores del barrio. Sin embargo, el diseño careció de una articulación, como se puede observar a partir del testimonio, entre la Unidad Especial y la única institución pública con inserción en el territorio de ejecución.

De esta manera, teniendo en cuenta que el BID posee salvaguardias con respecto a los proyectos de alto riesgo que determinan la realización de una participación significativa que incorpore la perspectiva de las partes interesadas a lo largo del ciclo de vida del proyecto, se puede observar en relación a la etapa de diseño un déficit en materia de consulta y participación. En este sentido, como se anticipó en el primer capítulo, la salvaguardia OP-703, que establece como requisito la realización de evaluaciones de impacto para el cumplimiento de principios de sostenibilidad ambiental y social, sumado a la OP-710, que se aplica a los casos de reasentamientos involuntarios (alto riesgo) exigiendo mayor responsabilidad en materia de minimización de riesgos, obligaban indirectamente al organismo ejecutor del proyecto a incorporar un proceso de participación significativa que permitiera: identificar y gestionar los posibles impactos adversos y maximizar beneficios, fortalecer la comprensión y el apoyo local al proyecto, proporcionar información y establecer un marco de participación continua. Si se recuperan los indicadores de instancias y tipos de consulta realizadas, como expresión material del proceso de consulta realizado, se puede observar, según la información relevada, la realización de solo una consulta con informante clave —coincidente con el/la informante seleccionada para esta investigación, lo que valoriza el proceso de selección de entrevistas realizado en este trabajo— y la ausencia de cualquier otra instancia o tipo de consulta.

3.2.2. La gestión del proyecto y los debates en torno a la participación

Esta falta de resultados en el análisis de la participación en torno al diseño se consideró, en una primera instancia de la investigación, un déficit en la recopilación de datos, sin embargo al problematizarse con la información presentada por el/la informante 4, en una segunda instancia, se pudo arribar a otro tipo de conclusiones. Al respecto dicho/a informante, agente municipal, explicó que la participación como principio a incorporar en el diseño fue un punto de debate al interior del equipo de trabajo. Desde el principio se habría

dado un debate largo al interior de la Unidad Especial ligado al grado de participación que debía contener el proyecto, entre quienes, desde una perspectiva más técnica, consideraban que el proceso de formulación generaría expectativas que tienen alto porcentaje de no cumplirse por lo cual afectaría la legitimidad social de la gestión frente a las partes interesadas, en oposición a otros que consideraban necesaria la incorporación de la participación como elemento constitutivo de cualquier política pública. Como resultado, según el/la informante, se habría impuesto la postura del sector que quería evitar la consulta, por lo que la participación fue un eje dejado de lado. En cierta medida el proyecto terminó incorporando elementos que cada actor, representantes de las áreas de gobierno al interior de la comisión, consideró indispensables, es decir que, no necesariamente hubo una coordinación en cuanto a los objetivos que cada uno tenía en mente para con el proyecto.

De este modo el déficit de consulta y participación observable a lo largo del diseño del proyecto revela con claridad una contradicción entre las bases del proyecto, los intereses de los vecinos para la relevancia estratégica del mismo, las salvaguardias sostenidas por el organismo financiador (BID) y los criterios materialmente implementados por el solicitante (Municipio de Rosario). En este sentido, la no inclusión de la perspectiva de las partes interesadas se manifestó como una decisión asumida por parte de la Unidad Especial a pesar de los impactos negativos que dicha determinación podría haber tenido para la ejecución del proyecto. Al respecto el/la informante 4 reveló que el mapeo del barrio utilizado para el diseño del proyecto, es decir, la determinación de la cantidad de viviendas, la asignación de los espacios a urbanizar y el trazado de las obras, habría sido realizado por tomas aéreas sin ninguna otra forma de relevamiento de información.

3.3. Resultados al respecto de la participación

Como resultado, el análisis de los criterios de consulta y participación implementados por parte del Municipio de Rosario en relación al diseño del proyecto permiten arribar a un conjunto de conclusiones parciales en torno a la participación: en primer lugar, el hecho de que cualquier proceso de planificación de proyectos requiera que el organismo ejecutor articule los distintos intereses de los actores o partes interesadas no debe ocultar que el solicitante también posee intereses que se ven representados en el proceso. Al respecto, la decisión de no incorporar el principio de consulta y participación por parte de la Unidad Especial, con el fin de evitar generar falsas expectativas en las partes interesadas, parece

responder a un interés por evitar posibles costos que se podrían haber presentado de no obtenerse el financiamiento, interés que se encuentra en oposición a los lineamientos establecidos por el BID con respecto a la evasión de métodos de consulta y participación.

En segundo lugar, la no incorporación de un proceso de consulta significativa a lo largo de todo el ciclo de vida del proyecto en contrario a las salvaguardias emitidas por el BID —la participación solo fue asignada en algunos puntos de la ejecución— permite inferir la posibilidad de que el proyecto hubiera afrontado observaciones o incluso el rechazo a su financiamiento por el incumplimiento de las salvaguardias. A la vez que, de haberse aprobado, podría haber encontrado dificultades en su implementación por la falta de información sobre las distintas posiciones e intereses de las partes interesadas presentes en el territorio de ejecución que, en el peor de los casos posibles respecto a la participación, podrían manifestarse en posiciones que buscaran obstaculizar su concreción a través del rechazo al proyecto desde el territorio.

Por último, el hecho de evitar realizar un proceso de consulta significativa niega la posibilidad de pensar el ejercicio de la cooperación al desarrollo desde una perspectiva que gestione desde el territorio y para el territorio, es decir, reconocer los aportes de los actores que viven el barrio— como espacio de la diversidad y de la particularidad, socialmente construido donde se comparten vínculos, vivencias, costumbres e intereses (Madoery, 2016)— tienen para realizar como agentes del desarrollo en la constitución de una CID más participativa y particularizada, priorizando la apropiación de las partes interesadas por sobre el ejercicio de recetas homogéneas que pueden haber tenido éxito en otras instancias pero que evitan innovar en materia de participación.

3.3.1. Resultados en torno a la gestión de cooperación descentralizada

Por otro lado, en lo que respecta a pensar la cooperación descentralizada como herramienta de política pública y como esta se diseña para insertarse en la estrategia de gestión de los gobiernos locales se puede analizar, como se observó en el capítulo II, que la práctica de cooperación llevada a adelante por los gobiernos locales es una práctica reciente y que no se encuentra generalizada por lo que se pueden presentar contradicciones más allá de que la ciudad sea un caso exitoso de internacionalización. En este sentido, como se mencionó, la diferencia entre una cooperación descentralizada como fuente de recurso y una cooperación como política pública está determinada por los componentes que hacen a una

política de cooperación descentralizada —orientación estratégica, programa de actividades, activación de servicios específicos dentro de la administración local, marco normativo y una apropiación ciudadana—.

Se puede observar así, si se toma en cuenta dichos componentes, que el caso de “Reconversión socioambiental y urbana en la desembocadura del Arroyo Saladillo” careció o se gestionó de manera ineficiente la implementación de alguno de estos elementos. En primer lugar, si bien el proyecto contaba con una orientación estratégica por estar inscripto en el Plan Especial Interjurisdiccional promovido por el Plan Urbano Rosario 2007-2017 y Plan Rosario Metropolitana-Estrategia 2018, que hacen a la planificación territorial local, existía una ausencia de información en torno a la problemáticas territoriales no contenidas en el proyecto y cómo podrían coordinarse para su resolución. Si bien, como todo proyecto, tenía que estar destinado a abordar una problemática específica porque no pueden resolverse todas las problemáticas del barrio a partir de una acción. Se puede observar, teniendo en cuenta otras problemáticas que exceden al proyecto, que estas no eran contenidas en un diseño estratégico más amplio.

En segundo lugar, la falta de articulación de las distintas áreas de gobierno observable tanto al interior de la Unidad Especial, en torno al diseño del proyecto, como desde ésta hacia otras dependencias, al respecto de la no articulación con las instituciones territoriales, revela una ineficiencia en la ejecución de las orientaciones estratégicas y en la activación de servicios específicos dentro de la administración pública local. Esto quiere decir que si bien existen mecanismos específicos para la gestión de cooperación descentralizada guiados por objetivos estratégicos locales, por lo tanto no se puede afirmar la falta o ausencia de dichos componentes de política pública, su ejecución está condicionada directamente por los distintos intereses presentes en los actores que forman parte del proceso de toma de decisión. De este modo, estos intereses pueden, correspondiéndose o no con los componentes, limitar el correcto funcionamiento de los mismos. En este sentido, se puede observar que el proceso de diseño no se constituyó como una articulación de las distintas áreas de gestión, producto de los intereses en tensión, sino más bien, se redujo a la subordinación de unas dependencias sobre otras —cumpliendo por ejemplo, en el caso de la Dirección de Relaciones Internacionales, solo un rol técnico administrativo— y a la sumatoria de acciones en el proyecto a partir de lo que cada área deseaba ejecutar o incorporar.

Por último, la decisión de no incorporar en la etapa de diseño —es la única que puede ser analizada— un proceso de consulta significativa que incorpore la participación como un eje del proyecto no solo no se corresponde con el cumplimiento de las salvaguardias emitidas

por el BID —como ya fue analizado en el apartado previo— sino que, desde la perspectiva de la cooperación descentralizada local como política pública, no incorpora el componente de apropiación ciudadana como un elemento de la gestión. Al respecto, el proyecto contiene la participación como un elemento a ejecutarse en distintas etapas del mismo. Al no incluirse a lo largo de todo el ciclo de vida, incluyendo la etapa de diseño, evita que haya un proceso de reflexión y consenso preliminar con los actores del territorio, permitiendo incluir sus intereses en la conformación de una política pública participativa.

De esta manera, a partir de los argumentos presentados, se puede considerar que en el caso del proyecto de “Reconversión socioambiental y urbana en la desembocadura del Arroyo Saladillo” el criterio de gestión de la cooperación descentralizada desde el gobierno local se asemejó más, de forma similar al caso del PPR mencionado en el capítulo II, a una visión de la cooperación como fuente de recursos por sobre una perspectiva integral de la misma en la articulación de la una política de desarrollo local. En dicho sentido, la toma de decisión fue monopolizada por algunos sectores técnicos de la administración municipal que mostraron resistencia para incorporar la perspectiva de las partes interesadas del territorio, priorizando los objetivos de gestión por sobre las necesidades de los actores afectados, ya que el fin en sí mismo era obtener el financiamiento para la obra pública que no se podía obtener de fuentes nacionales.

Sin embargo, es necesario destacar que el análisis arribado no tiene la intención de generalizar la práctica municipal de cooperación descentralizada sino problematizar su práctica a través de elementos que permitan fortalecerla y enriquecerla. Como se enunció a lo largo de la investigación, la CID gestionada por los gobiernos locales desde la cooperación descentralizada es una práctica que no se encuentra generalizada ni sistematizada, pero cuya ejecución es incorporada cada vez más como un elemento constitutivo de la gestión del desarrollo local. De este modo, en la práctica la cooperación descentralizada como política pública manifiesta sus componentes de diferentes maneras y forma parte del proceso de aprendizaje de los gobiernos locales, pero no evita la posibilidad de problematizar qué elementos permiten mejorarla. En este sentido, la participación se constituye un eje que permite alinear la política de cooperación descentralizada directamente a las necesidades locales y territoriales de las partes interesadas afectadas.

3.4. El valor de incorporar la participación

A modo de cierre se considera importante presentar, sumado al conjunto de conclusiones parciales enunciadas, una síntesis de los elementos del proyecto que, de haberse realizado un proceso de consulta significativa, podrían haber sido interpelados o problematizados a partir del aporte de las partes interesadas pertenecientes al territorio. En ese sentido teniendo en cuenta la información suministrada sobre el proyecto (sus objetivos y componentes) a los/las informantes claves pertenecientes al barrio, y tomando en cuenta sus comentarios posteriores, se identificó una serie de dimensiones de análisis (entre otras), producto de la reflexión personal de esta investigación, que podrían haber sido incorporadas de existir, en palabras de los/las entrevistadas, un “relevamiento o censo que sea sincero con los vecinos sobre lo que quieren hacer”(informante 1) o que incorpore a la resolución del conflicto de intereses “una negociación o salida colectivo por sobre negociar individualmente con cada vecino como en otras experiencias” (informante 2):

- **Convivencia de varias familias en una vivienda:** la incorporación en el proyecto de la relocalización de **339 viviendas** sin un relevamiento de hogares pudo ser una primera inconsistencia que, de haberse logrado su implementación, confrontaría con la realidad. Debido que, al no hablar de familias, pareció no tomar en cuenta la problemática habitacional del barrio, la cual consiste en la convivencia de varias familias en una misma vivienda —en casos de hacinamiento pueden ser de hasta 3—, por lo cual la respuesta habitacional no habría sido suficiente.
- **Conflictos intrabarriales:** La falta de un relevamiento sobre las problemáticas del barrio previo al diseño del proyecto no permitió tomar en cuenta la resolución de conflictos intrabarriales que podrían haber sido incorporados. En dicho sentido, la constitución de zonas en el barrio a partir de límites materiales como el ferrocarril o la circunvalación, que cortan al barrio en dos, sumado a la percepción de la asignación de recursos destinados a cada zona o las disputas vecinales ligadas a la convivencia barrial sin un abordaje previo podría haber dificultado el proceso de relocalización de los vecinos en espacios comunes (como edificios). Es necesario destacar que esta problemática se agravaría más en los jóvenes —que tienden en mayor medida a territorializar el espacio—, lo que tiene como resultado la manifestación de actos de violencia o que los jóvenes de una zona no puedan circular en otra.
- **El empleo y su abordaje:** la problemática ligada al empleo no solo podría haber sido un elemento a resolver a partir de los objetivos sino que podría

haberse incorporado en el mismo proceso de diseño. La vivienda y los residuos sólidos urbanos son unos de los principales problemas en un barrio donde la mayoría de los habitantes se dedican a la construcción y al cirujeo — junto a la pesca—, ocupaciones que no tienen la demanda suficiente para cubrir la oferta (la primera) o que no están acompañadas o reguladas desde las políticas públicas para dignificarla (la segunda). La recuperación e incorporación de las ocupaciones al propio proceso de diseño y ejecución podría haber redundado en una apropiación y apoyo por parte de las partes interesadas al proyecto.

- **Construcción simbólica del espacio:** un relevamiento sobre la perspectiva de los actores del barrio podría haber comprendido la construcción y el significado simbólico de algunos espacios del barrio que de no respetarse podrían haber generado conflictos en el proceso de implementación del proyecto. En este sentido, una de las tres zonas donde se emplazarían las soluciones habitacionales se encuentra sobre un terreno detrás del centro de salud en el cual funciona actualmente la cancha de fútbol del barrio y con anterioridad a ella una capilla de importancia por su historia, derribada por la dictadura militar de 1976. Al respecto en un barrio caracterizado por la ubicación de viviendas irregulares y toma de terrenos, es la única zona que no es ocupada por ser respetada como espacio común por los vecinos

De esta manera se puede observar, relevando la perspectiva de solo dos informantes, el aporte que las partes interesadas de un proyecto, principalmente aquellos que viven el territorio en el cual se implementa, pueden realizar para la constitución de proyectos de CID más integrales y personalizados. En este sentido la participación, en consonancia con los avances en la arquitectura de cooperación como en el diseño de políticas públicas participativas, puede contribuir en la construcción de una cooperación descentralizada más heterogénea, innovadora y efectiva que permita a los gobiernos locales resolver problemáticas de desarrollo con un mayor grado de apropiación e inclusión por parte de la ciudadanía directamente o indirectamente afectada, a la vez que reducir y contener los posibles riesgos de ejecución.

CONCLUSIÓN

A lo largo de esta investigación se buscó analizar algunos aspectos de la CID, principalmente la cooperación descentralizada gestionada por municipios y aplicada al desarrollo local, a partir del estudio de caso: “Reconversión socioambiental y urbana en la desembocadura del Arroyo Saladillo”. Como resultado, a partir de las distintas aristas abordadas a lo largo de los capítulos previos, se pudo arribar a un conjunto de conclusiones que pueden considerarse disparadores para futuros estudios profesionales.

El proceso de reforma de la arquitectura de cooperación a partir del comienzo de siglo ha generado cambios en la manera en que se concibe y se ejecuta la cooperación. Esto se pudo observar en los debates en torno a los objetivos del desarrollo y la orientación de su práctica, que se materializó en los ODM en un primer momento y en los ODS a partir de 2015, como también respecto a la gestión de la cooperación y la eficacia de la ayuda, que establecieron los cinco principios — apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad— que, articulados con indicadores cuantitativos, abonan a una metodología de la cooperación más estandarizada y sistematizada.

Sin embargo, dichos debates mostraron limitaciones a la hora de materializarse ya sea por el incumplimiento de los ODM, que debieron ser revisados para la constitución de la nueva agenda sostenible, o por la ejecución de algunos de los principios de eficacia, caso de la gestión por resultados, la mutua responsabilidad y la alineación por ejemplo. De este modo, si bien estos cambios permitieron revitalizar la práctica de la CID y sistematizar la misma para ordenar la acción de los distintos actores que hacen al sistema de cooperación, contribuyendo a evitar el solapamiento de la práctica, se puede decir que los debates en torno a qué es la CID, cuáles son sus objetivos y cómo gestionarla no están saldados. En este sentido desde los inicios de la CID hasta la actualidad, el concepto de AOD y los lineamientos del CAD-OCDE han monopolizado la dirección de la discusión en torno a la cooperación. El reconocimiento de otros actores u otras modalidades como la cooperación Sur-Sur, triangular o descentralizada, y la inclusión de sus perspectivas en el proceso de reforma de la arquitectura de CID, son un hecho reciente que se enmarca en la última década y que no se manifestaron en sus inicios, tanto en la definición de los ODM como en la de Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. Al respecto, si bien excede los límites de esta investigación, se puede interrogar sobre si este reconocimiento se debe a una iniciativa propia de la OCDE; al crecimiento de modalidades y formas que no se correspondían con la

AOD por parte de nuevos actores del sistema de cooperación que generaron estos cambios, o si se manifestó una combinación de factores que permitió este proceso.

Más allá de la falta de cambios profundos en la estructura del sistema de cooperación, se reconoce la importancia que tiene para futuros debates la construcción de una agenda más democratizada, como la agenda sostenible a 2030, como la inclusión de nuevos actores y modalidades de cooperación, ya sea Sur-Sur, triangular o descentralizada (gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, universidades, etc.). Esta democratización e inclusión permitió poner en discusión la idea de participación y apropiación tanto de los actores que deciden cooperar, como de las comunidades que son afectadas, directa o indirectamente, por la práctica de cooperación en sus territorios. Así es como la consulta y la participación comenzaron a ser incorporadas, en mayor o en menor medida, como principios de ejecución por los distintos actores internacionales del sistema de cooperación.

Como se puede observar, desde una institución financiera internacional como el BID, hasta un gobierno local como Rosario, incorporan el concepto de consulta y participación como elementos que hacen a su gestión de cooperación, ya sean oferentes o receptores. En el caso del primero se manifiesta como una **salvaguardia**, es decir, se reconoce el rol clave que tienen las partes interesadas a lo largo del ciclo de vida de los proyectos, la importancia de tenerlas en cuenta y la necesidad de que se incluya a la mayor cantidad de actores posibles en la gestión de los mismos. Sin embargo, no es obligatorio, sino un requisito implícito en los casos que se consideran de alto riesgo para su ejecución, como es el caso de reasentamientos involuntarios, obligando a realizar EIS y estructurar acciones que permitan contener y reducir las amenazas a un proyecto. Esto revela una ambigüedad en torno a si la consulta y la participación, en definitiva, son incorporadas por la importancia que tienen las partes interesadas y la presentación de sus intereses en el diseño de proyectos más particularizados y de mayor calidad que den respuesta a las problemáticas territoriales, o si su inclusión se debe al solo hecho de evitar riesgos y amenazas que pongan en peligro los fondos destinados, es decir, los intereses del oferente. En todo caso, esta ambigüedad puede considerarse un ejemplo en torno a cómo algunos debates de la CID y la arquitectura de cooperación aún no se encuentran totalmente saldados.

En el caso de la ciudad de Rosario y su gestión de CID, la consulta y participación no son elementos que desde el discurso sean asignados solo a la internacionalización de la ciudad, sino que desde la década del noventa, son mencionados como un eje de la administración municipal y de sus objetivos de gestión local y territorial. En ese sentido, como se observó a lo largo de la investigación, producto de las tendencias de la globalización

a vincular y solapar las distintas escalas espaciales, principalmente en lo que respecta a las cadenas globales de valor, los procesos productivos y la división del trabajo, sumado al proceso de desconcentración y descentralización de la administración pública de los Estados nacionales en América Latina, los gobiernos locales se vieron obligados a internacionalizarse insertándose en el sistema global para poder gestionar y dar respuesta a los problemas del desarrollo en sus territorios —urbanización anárquica, contaminación del medio ambiente, pobreza rural y urbana—.

En ese marco, la cooperación descentralizada se volvió, para los gobiernos locales, un medio o herramienta para la concreción de sus objetivos de desarrollo local. Esta en sus inicios era entendida como una fuente de recursos que permitía realizar acciones de gobierno que no podían financiarse de otra manera, sin embargo su ejercicio fue generando cambios en su concepción. Si bien no existe una práctica generalizada de CD, es decir, no tiene establecido ningún protocolo o formato acordado para su aplicación en general, por lo que existe una heterogeneidad de experiencias como ciudades que la ejecutan, los gobiernos, en muchos casos, han incorporada a la CD como una parte más del diseño de administración local concibiéndola como una política pública por sus impactos cualitativos en la gestión del desarrollo local.

Así, la cooperación descentralizada gestionada por los gobiernos locales y concebida como una política pública, permite poner en valor la capacidad de estos gobiernos para vincular los intereses de los distintos actores que hacen al entramado social del territorio en el que están insertos, para construir y gestionar una cooperación de manera innovadora y particularizada que discuta la idea de recetas preestablecidas de CID. Para, de este modo, dar respuesta a la heterogeneidad de intereses que se hacen presentes en el espacio local, siendo protagonistas de su propio desarrollo. Al respecto, como se mencionó, Rosario es considerada un caso de internacionalización exitoso por su política de inserción internacional y su incorporación de la CD como una política pública. Sin embargo, producto de esta heterogeneidad de la práctica de la que se hace mención, esto no evitó la manifestación de contradicciones, en torno al discurso y la práctica, en la implementación de una política participativa en lo que respecta a la gestión de CD.

El caso de la “Reconversión sociambiental y urbana en la desembocadura del Arroyo Saladillo” es un proyecto que, si bien no pudo presentarse a convocatoria en 2017, aún forma parte de las intenciones y objetivos de gestión de la nueva administración municipal asumida

a fines de 2019¹³. Más allá de eso, el Bajo Saladillo continúa siendo un barrio con múltiples necesidades pendientes que no terminan de ser abordadas para la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, los cuales mantienen reclamos de larga data por el reconocimiento de sus problemáticas.

Este proyecto se propuso, en el marco de experiencias previas de CD y de gestión de planes estratégicos, obtener un financiamiento del BID y la sesión de terrenos correspondientes a la administración nacional y provincial para resolver un conjunto de problemáticas presentes en la zona del Bajo Saladillo. El proyecto reconocía en su diagnóstico la necesidad de intervenir en un territorio caracterizado por la presencia de asentamientos irregulares con alto grado de vulnerabilidad social que se encuentran en constante riesgo de inundación, obligando en ocasiones a evacuar familias ante la crecida del curso de agua. A lo que se sumaban las situaciones de riesgo sanitario, la falta e insuficiencia de los servicios y los equipamientos urbanos y sociales existentes, y la manifestación de problemas de saneamiento ambiental. De esta manera el proyecto buscaba incorporar la problemática del cambio climático como una dimensión en la gestión del territorio, la obra pública y el fortalecimiento social, para replicar en otros barrios.

Entre el conjunto de componentes el proyecto contenía la implementación de soluciones habitacionales con criterios de sustentabilidad en las viviendas para las familias que habitan en los Bajos del Arroyo Saladillo. Estas soluciones consistían en la relocalización de 339 viviendas y la adaptación de 143 viviendas al cambio climático, por lo que, teniendo en cuenta las salvaguardias emitidas por el BID, el proyecto debía contener un proceso de consulta significativa por contener un proceso de relocalización involuntario de las partes interesadas en el proyecto, proceso que le asignaba al mismo el carácter de alto riesgo. Si bien el contenido del proyecto oficial le fijaba un lugar a la participación, esta no parecía estar reconocida durante el proceso de diseño —según la metodología de gestión de proyectos del BID, esta debía estar presente a lo largo de todo el ciclo de vida del proyecto—, sumado a las manifestaciones de los actores del territorio sobre la no inclusión de sus perspectivas en el desarrollo del mismo.

Una primera instancia de relevamiento de información en torno al proyecto reveló la falta de información de las partes interesadas en el mismo, principalmente de aquellos actores pertenecientes al territorio de intervención, que tenían en lo que refiere a las características y el destino de la iniciativa. Aunque el proyecto no logró presentarse ante el BID por la

¹³ <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/doce-anuncios-javkin-su-primer-ano-gestion-n2568614.html>

negativa de la administración nacional, las inconsistencias presentes en torno a la participación de las partes interesadas motivó el análisis de los criterios de consulta y participación implementados durante la etapa de diseño y la determinación del mapa de actores involucrados.

El análisis del proyecto y de las entrevistas realizadas a informantes claves permitió arribar a un conjunto de conclusiones tentativas o parciales ante la ausencia de la opinión política de los responsables decisionales. La falta de instancias y tipos de consulta durante la etapa de diseño (solo se realizó una entrevista) fue una decisión tomada por parte de la Unidad Especial del proyecto que buscaba evitar generar falsas expectativas en las partes interesadas, a pesar de los beneficios que podrían haber existido de mediar un proceso de consulta significativo. Esta decisión reveló una contradicción entre los lineamientos presentes en el proyecto y las salvaguardias emitidas por el BID, con las acciones llevadas adelante por de los gestores del proyecto en el proceso de diseño. De este modo, el proyecto podría haber sido rechazado u observado por el incumplimiento de las salvaguardias, a la vez que, de haberse aprobado, podrían haberse presentado resistencias al proyecto que pusieran en riesgo su viabilidad y concreción, manifestándose los temores que la Unidad Especial específicamente deseaba evitar. Al respecto, la falta de reconocimiento de los aportes que los actores que viven el territorio pueden realizar a proyectos de este tipo veta la posibilidad de pensar el ejercicio de la cooperación al desarrollo desde una perspectiva que gestione desde el territorio y para el territorio, priorizando la apropiación del proyecto por parte de la comunidad.

En ese sentido, se pudo observar cómo a partir de las entrevistas realizadas a dos informantes clave del territorio de implementación, se pudo reflexionar un conjunto de propuestas que podrían ser incorporadas si se tomara en cuenta la visión de las partes interesadas presentes en la zona a partir de sus experiencias, las cuales se diferencian o suman a las propuestas pensadas desde los sectores técnicos. Esto quiere decir que, si se ejerce una consulta y participación significativa, se pueden obtener posibilidades de diseño o elementos a incorporar que efectivamente no fueron tomados en cuenta por sectores capacitados, no porque incurran en un error, sino porque convivir directamente con las problemáticas también genera un saber que solo las comunidades que habitan el territorio poseen y debe ser tenido en cuenta.

Por otro lado, desde la perspectiva de la gestión de CID por parte de los gobiernos locales, se puede observar que las contradicciones presentes en torno a la participación, sumado a la insuficiencia en torno a los otros componentes de la cooperación descentralizada

como política pública, permiten inferir que la iniciativa de “Reconversión socioambiental y urbana en la desembocadura del Arroyo Saladillo”, llevada adelante por la ciudad de Rosario, se asemejaba más a una visión de la cooperación descentralizada como fuente de recursos, antes que a una visión de política pública que valoriza los impactos cualitativos que la misma tiene para la gestión del desarrollo local. Si bien, como se mencionó, Rosario es considerado un caso exitoso de internacionalización de ciudad, no evita la posibilidad de que existan contradicciones en torno a su práctica de cooperación. En consecuencia, y como conclusión parcial, hubo un buen manejo técnico en la diagramación del proyecto pero esta no fue acompañada de la misma decisión política para tener en cuenta el conjunto de necesidades y las resistencias existentes en el territorio.

En definitiva, esta experiencia permite sumar al debate actual de la CD, para reflexionar sobre la gestión de CID por parte de los gobiernos locales, caracterizada por ser una práctica reciente y heterogénea que no se encuentra generalizada en lo que refiere a la existencia de un protocolo o formato acordado para su aplicación. Sin dudas la cooperación descentralizada es una modalidad innovadora que en muchos sentidos rompe con los esquemas clásicos de CID, por lo que es importante reflexionar para fortalecer esos elementos que la hacen particular frente a los procesos que tienden a homogeneizar la práctica de cooperación.

En conclusión, la CD puede cumplir una función clave para los gobiernos locales, si es incorporada como una política pública, para cumplir los objetivos de desarrollo local y territorial que estos se propongan. Pero para tal efecto, es necesario que se observen las necesidades territoriales, tomando en cuenta la perspectiva de los actores clave que viven el espacio, para pensar una gestión de cooperación innovadora y particularizada que evite la repetición de fórmulas preestablecidas que se consideran exitosas por haberse aplicado en otros espacios. Los debates en torno a la CID y la reforma de la arquitectura de cooperación internacional no están saldados, pero se considera, para finalizar, que el valor que la apropiación de las partes interesadas y la representación de sus intereses en el diseño de los proyectos de cooperación internacional son elementos clave en este debate, sumado a que los gobiernos locales, por su relación directa con el territorio y los intereses presentes en él, tienen un rol clave para ejercer en el sistema de cooperación de una manera eficiente y eficaz.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AYLON, Bruno, 2007. “La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales”, Carta Internacional, Octubre.
- BÁRCENA, Alicia, 2015. “La descolonización de la agenda para el desarrollo después de 2015: hacia una asociación universal para el desarrollo”, en Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional, CEPAL.
- CALDUCH, Rafael, 1991. “Relaciones internacionales”, Madrid, Ciencias Sociales, p. 88.
- DELGADO LEMUS, Daniel Ricardo, 2017. “Regímenes de verdad: el Comité de Ayuda al Desarrollo y la narrativa histórica de la cooperación internacional al desarrollo”, en Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva crítica. Debates RIACI, Uniautónoma.
- DECLARACIÓN de ACCRA, 2008. Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo.
- DECLARACIÓN de BUZÁN, 2011. Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo.
- DECLARACIÓN de PARÍS, 2005. Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo.
- DIAZ, Javiera, 2014. “La cooperación descentralizada como campo de estudio”. Estudios sobre Cooperación Sur-Sur Descentralizada (CSSD) en América Latina, Colección de Estudios de Investigación / Número 8. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Diputación de Barcelona.
- FANDIÑO, Sonia, 2008. “Participación de la comunidad en el diseño, ejecución y sostenibilidad de proyectos”, taller de Programa de Empoderamiento de Barrios, Banco Interamericano de Desarrollo.
- GEARY, Mirta, 2014. “Basura y Política. Los Residuos en la ciudad de Rosario, (1995-2003)”, Rosario, Ediciones DelRevés.
- HERRERO, M.J. y ERRAZTI, I. 2014. “La reforma del sistema internacional de cooperación frente al horizonte post-2015: Retos, propuestas y realidades”, Revista de Economía Mundial 36, p.71-93.
- KVAM, Reidar, 2017. “Consultas Significativas con las Partes Interesadas: Series del BID sobre riesgo y oportunidad ambiental y social”. Serie sobre riesgo y oportunidad social y ambiental, Banco Interamericano de Desarrollo.

-KVAM, Reidar, 2018. “Evaluación del Impacto Social: integrar las cuestiones sociales en los proyectos de desarrollo”, Banco Interamericano de Desarrollo.

-MADOERY, Oscar, 2016. “Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias”. Colección territorios, Ushuaia, ediciones UNTDF.-PONCE ADAME, Esther, 2007. “Dificultades y posibilidades de la cooperación internacional para el desarrollo local en América Latina”. Instituto de Investigación Urbana y Territorial, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada, España.

-MUNICIPALIDAD de ROSARIO, 2017. Borrador del proyecto “Reconversión socioambiental y urbana en la desembocadura del Arroyo Saladillo”. Elaboración para convocatoria del Banco Interamericano de Desarrollo.

-PONCE ADAME, Esther, 2007. “Fundamentos y actuación de la cooperación descentralizada y para el desarrollo local”, en Ponce Adame, Esther y otros, “Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo”, Honorable Cámara de Diputados, México.

-PRADO LALLANDE, Juan Pablo, 2018. “La cooperación internacional para el desarrollo: origen, fundamentación, concepto y modalidades”. En Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo: una perspectiva desde México. Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo, Ciudad de México. Segunda edición 15 de septiembre.

-ROMERO, María del Huerto 2006. “Análisis de la cooperación descentralizada local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea - América Latina”. Anuario del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local, Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local Unión Europea-América Latina, Montevideo/Barcelona, p.44-63

-ROMERO, María del Huerto 2010. “Fundamentos políticos para la construcción de políticas públicas de cooperación descentralizada en América Latina”. En Anuario de la Cooperación Descentralizada Local, Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local Unión Europea-América Latina, Montevideo, Uruguay.

-SILES, R. y MONDELO, E., 2018. “Guía de Aprendizaje 2018: herramientas y técnicas para la gestión de proyectos de desarrollo PM4R”. Banco Interamericano de Desarrollo.

-TASSARA, Carlos, 2012. “Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo: políticas, actores y paradigmas”, en “Debates sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo”, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo.

-VELASQUEZ, Fabio, 1986. “Crisis municipal y Participación Ciudadana en Colombia”, Editorial Foro. Bogotá, Colombia.

FUENTES DE INTERNET

-<https://www.infomapa.rosario.gov.ar>

-<https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/doce-anuncios-javkin-su-primer-ano-gestion-n2568614.html>

-<https://www.lanacion.com.ar/sociedad/rosario-muerte-leptospirosis-despierta-alerta-santa-fe-nid2229284>

-<https://www.laredpopular.org.ar/el-ipp-rosario-impulsa-un-sistema-de-tratamiento-de-efluentes-japones-de-bajo-costoy-con-generacion-de-trabajo-para-pequenas-poblaciones/>

-<https://www.pagina12.com.ar/102241-si-lo-piden-todos-tal-vez-aflojen>

-<https://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/127403/title/Fein-se-reuni%C3%B3-con-vecinos-del-Saladillo-para-impulsar-la-transformaci%C3%B3n-del-barrio>

-<https://www.rosarioplus.com/ensacoycorbata/Vecinos-de-El-Mangrullo-quieren-voz-y-voto-en-la-urbanizacion-del-barrio-20180328-0039.html>

ANEXO

Componentes de la acción

Tabla 2 Componentes de la acción (Municipalidad de Rosario, 2017)

| COMPONENTES | | Provincia | Municipio de Rosario | BID |
|-----------------------|--|------------------|----------------------|-------------------|
| 1 | OBRAS Y EQUIPAMIENTO | | | |
| 1.1 | TRES ARTERIAS (Av. del Rosario, Av. Arijón y calle Lamadrid) DE LOS BAJOS DEL ARROYO SALADILLO REVADOS SOCIAMENTEALMENTE | | 1.093.750 | 13.036.813 |
| 1.2 | NUEVOS ESPACIOS VERDES CREADOS Y EQUIPADOS | | 1.562.500 | 1.500.000 |
| 1.3 | VIVIENDAS SUSTENTABLES DESARROLLADAS (creadas/adaptadas) | 5.661.438 | | 17.841.125 |
| 1.4 | INFRAESTRUCTURA PARA PROMOVER EMPLEOS VERDES DESARROLLADA | | | 2.207.188 |
| 1.5 | OBSERVATORIO CLIMÁTICO CONSTRUIDO, EQUIPADO Y EN FUNCIONAMIENTO | | | 448.125 |
| 1.6 | INFRAESTRUCTURA PARA FAVORECER LA RECREACIÓN Y EL TURISMO SUSTENTABLE EN LOS BAJOS DEL ARROYO SALADILLO DESARROLLADA | | | 704.000 |
| 1.7 | BARRIOS ADYACENTES MEJORADOS URBANISTICAMENTE | 3.450.000 | | 1.931.000 |
| 1.8 | CULTURAL DEL BARRIO REVALORIZADO | | 343.750 | |
| 2 | FORTEALECIMIENTO DE CAPACIDADES DE HABITANTES DE LA ZONA A | | | |
| 2.1 | HABITANTES DE LAS VIVIENDAS RELOCALIZADAS CAPACITADOS EN USO EFICIENTE Y MANTENIMIENTO DE SUS VIVIENDAS | | | |
| 2.2 | HABITANTES DE LAS VIVIENDAS ADAPTADAS AL CAMBIO CLIMÁTICO CAPACITADOS EN | | 106.250 | |
| 2.3 | HABITANTES DEL BARRIO CAPACITADOS EN ACTIVIDADES DE ECOTURISMO | | | |
| 3 | GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN | | | |
| 3.1 | UNA OFICINA DE GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL PROYECTO CREADA, EQUIPADA Y EN | | 252.000 | |
| 3.2 | AUDITORIAS Y EVALUACIONES REALIZADAS Y COMISIÓN DEL OIC GESTIONADA | | 500.000 | |
| MONTOS TOTALES | | 9.111.438 | 3.858.250 | 37.668.250 |