

REVISTA
CIUDAD
Alternativa

No.13

Número especial • 20 años de CIUDAD

ciudad actual
ciudad futura?

Revista Semestral
Centro de Investigaciones CIUDAD

No. 13 • 1997-98
Número especial
20 años de CIUDAD

DIRECTORES DE CIUDAD

Diego Carrión 1997
Mario Vásconez 1998

DIRECCION DE LA REVISTA

Anita García

CONSEJO EDITORIAL

Rodrigo Barreto
Diego Carrión
Henriette Hurtado
Jorge García
Silvana Ruiz
Mario Unda
Mario Vásconez
Lucía Ruiz

CORRESPONSALES

Gaitán Villavicencio (Guayaquil)
José Luis Coraggio (Argentina)
Alfredo Rodríguez (Chile)
Gustavo Riofrío (Perú)
Humberto Vargas (Bolivia)
Fabio Velásquez (Colombia)
Esther Marcano (Venezuela)

DISEÑO GRAFICO

Toya - CIUDAD

IMPRESION

CIUDAD
Quito-Ecuador
Enero, 1998

TIRAJE

1.000 ejemplares

ADMINISTRACION

CIUDAD - Anita García
Casilla 17-08-8311 • Quito - Ecuador
Calle Meneses 265 y Av. La Gasca
Télf: 225 198 / 227 091 • Fax: 593-2-500 322
E. Mail: confe@ciudad.ecuanex.net.ec

Los contenidos y las opiniones expresados en los artículos que se publican en la Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Se autoriza la reproducción total o parcial, siempre y cuando se cite la fuente, y se remita a la Administración de la Revista dos copias del texto reproducido.

Las ilustraciones de este número son dibujos del Arq. Sócrates Ulloa (Guayaquil 1932).

Índice

Presentación 5

ciudad actual ciudad futura?

a r t í c u l o s

Las ciudades en el neoliberalismo

- Alcances de una globalización imperfecta.
Alberto Acosta 9
- Las ciudades del neoliberalismo latinoamericano.
Emilio Pradilla 19
- La ciudad para todos: el futuro de los asentamientos humanos en América Latina y El Caribe.
Marlene Fernández 31

Descentralización, participación y democracia

- La ciudad y la formulación de proyectos culturales.
Diego Carrión 47
- La agenda del desarrollo local.
José Luis Coraggio 53
- Desafíos de la democratización de la gestión local.
Pedro Roberto Jacobi 69
- Ciudadanía y participación: aproximaciones conceptuales. Participación y sociedad.
Luis Verdesoto 73
- Algo nuevo está naciendo: Gestión local del desarrollo productivo y medioambiental en los Andes y la Amazonía.
Carlos Frías 81

- Del Norte al Sur... un viaje de ida y vuelta. Algunas reflexiones sobre la reciprocidad en la cooperación.
Serge Allou, Valérie Clerc 91
- Gestión local participativa, estratégica y concertada: construyendo el cambio y la sostenibilidad en el nivel local.
Hernán Valencia 97
- Gobierno urbano a finales del siglo veinte: apuntes para una discusión.
Teolinda Bolívar 103
- Reflexiones acerca de la Ley de Descentralización y la Participación Popular.
Mario Unda 107
- Reflexiones sobre la Ley de Descentralización del Estado y de participación social.
Augusto Barrera 119

m i r a d a s y v o c e s

- Los amigos están cuando hay llanto y cuando hay risa.
Abelardo Sánchez León 133
- Cuento
Mario Unda 137
- La ciudad de los recuerdos
Nicolás Kingman 139

r e s e ñ a s

- Esplendor y miseria de los urbano
Joaquín Hernández Alvarado 145
- Itinerario ideológico de Benjamín Carrión
Patricio Ycaza+ 149

a r t í c u l o s

***Descentralización,
participación y democracia***

Del Norte al Sur.. un viaje de ida y vuelta.

Algunas reflexiones sobre la reciprocidad en la cooperación.

Serge Allou, Valérie Clerc
GRET, Francia

La implicación creciente de las colectividades locales⁽¹⁾ francesas en la cooperación Norte-Sur se acompaña cada vez más de una reflexión sobre la reciprocidad de los intercambios⁽²⁾. Confrontadas a la profundización de los fenómenos de exclusión en su propio territorio, numerosas ciudades francesas comprometidas en la acción internacional dicen esperar de su cooperación efectos de retorno

1 Denominación que designa las entidades de gobierno de nivel intermedio y local (regiones, departamentos y municipios) de la administración político-territorial en Francia. (NdT).

2 Este debate está asimismo especialmente presente al interior de las organizaciones no gubernamentales francesas, las que según una investigación reciente realizada con vistas al "Congreso nacional de la cooperación" -a celebrarse hacia fines de 1997-, de ahí en más asignan al "partenariado" con las asociaciones del Sur un papel central en el marco de su metodología de trabajo, más allá del estricto apoyo a "proyectos".

sobre los métodos de desarrollo urbano que ellas emplean (cuestionamientos, ideas, nuevos instrumentos de trabajo) y sobre las dinámicas sociales económicas y políticas presentes en sus propios barrios en dificultad de inserción (la cooperación como factor de nueva movilización y de fortalecimiento de los procesos de integración).

Pero, ¿cuánto de todo ello acontece realmente? ¿Se trata de una simple convicción *a priori* o de una experiencia efectiva de las ciudades? En un contexto signado por la desigualdad fundamental de los intercambios -sigue siendo siempre el Norte el que toma la iniciativa de la acción y decide movilizar los medios financieros para llevarla a cabo-, ¿la reciprocidad no es más que un discurso ideológico, una forma de resarcirse de su imagen pasada o de justificar su compromiso internacional con respecto a cierta "mala conciencia", o bien es ella una realidad observable concretamente?

Para muchos funcionarios electivos (alcaldes y concejales), técnicos y grupos de habitantes fran-

ceses, el acto de cooperación significa dar, pero también recibir. Dicho esto, pocos llegan a expresar precisamente la naturaleza de estos aportes, la forma en que ellos cooperan, en qué áreas y por qué motivos, en última instancia, la devolución es más significativa. Un estudio realizado por el GRET en el curso de 1996, a partir de entrevistas efectuadas en varias ciudades francesas, nos permite avanzar algunos elementos de reflexión sobre estos diferentes aspectos.

Aportes de tres tipos

En primer lugar, la acción de cooperación entraña una modificación del enfoque, de la actitud y de los principios de trabajo de los individuos frente a sí mismos y a su entorno. Ella otorga a las personas implicadas un cierto reaseguro. Ella les permite valorizar y validar parte de sus *savoir-faire*. La confrontación conduce a una relativización de los problemas y a una más justa apreciación de las habituales "limitantes financieras" (en el Sur, uno percibe que la escasez de recursos no es necesariamente una traba para la acción). Los intercambios pueden también producir la puesta en duda de anteriores certezas, inducir nuevos cuestionamientos, contribuir a plantear nuevos interrogantes a los dispositivos de acción. Ellos tienen, por último, efectos dinamizantes de diversa naturaleza. Así por ejemplo, en Grande Synthe, ciudad del Norte de Francia, la cooperación con la ciudad senegalesa de Guédiawaye, en la periferia de Dakar, condujo a diez asociaciones locales a formar una entidad colectiva para gestionar las relaciones internacionales. En Meaux, ciudad del este de París involucrada en una acción de cooperación

con Campina Grande, al nordeste de Brasil, grupos de jóvenes en dificultad implicados en ella han relativizado notablemente su noción de lo "insoportable" y se reintegraron rápidamente social y profesionalmente.

Segundo tipo de aporte, el desarrollo y la transformación de las relaciones entre actores sociales e instituciones. En la mayoría de los casos, la acción de cooperación ha estado en el origen del establecimiento de convenios de colaboración entre asociaciones de habitantes, funcionarios municipales electivos y organismos técnicos y profesionales. La visión de unos con respecto a otros se modificó, se estableció el diálogo y surgieron nuevas propuestas de colaboración. Así, por ejemplo, la llegada de trabajadores sociales de Dakar a un barrio desfavorecido de Le Havre permitió la aproximación entre habitantes, docentes, trabajadores sociales y organismos HLM⁽⁹⁾. Ella contribuyó asimismo a revalorizar la imagen de la comunidad senegalesa en el seno de la población y de las instituciones. En Grande Synthe, se instruyó un consejo colaborativo de relaciones de cooperación internacional que reúne a funcionarios electivos locales, profesionales y asociaciones. En Toulouse, la cooperación con Buenos Aires condujo a una fórmula de asociación contractual entre la Cimade, ONG de desarrollo, el Pact-Arim, organismo especializado en la rehabilitación de barrios en Francia y el Consejo Regional, poco habituado hasta entonces a trabajar en cooperación internacional con este tipo de actores.

Tercer y último tipo de aporte: la adquisición de conocimientos y de *savoir-faire* en virtud del con-

tacto con los terrenos de acción y los actores del Sur. La cooperación se asemeja, desde este punto de vista, a una experiencia de formación profesional. El aprendizaje se opera entonces de diversas maneras.

Poner a prueba un *savoir-faire* en condiciones extremadamente diferentes conduce a una necesaria profundización del mismo. Así, el Director de Saneamiento de la Municipalidad de Nantes, destaca de qué manera su estadía en varias ciudades latinoamericanas lo llevó a tener que analizar y reconsiderar sus metodologías de intervención, a afinar qué diagnósticos son necesarios y a desconfiar de las soluciones "llave en mano".

En otros casos, son las prácticas diferentes las que interpelan a los actores franceses. Así, podrán percibirse las ventajas ligadas a cierta debilidad de la estructuración institucional y reglamentaria. El Pact-Arim de Bordeaux, a la luz de su experiencia marroquí, se da cuenta de la importancia de la noción de *uso* en el derecho que regula la propiedad del suelo. El equipo de desarrollo social urbano de la Comunidad urbana de Lyon comprende, en Chile, el rol que pueden jugar los habitantes para tratar los problemas de droga en los barrios. En suma, frente al ascendente de las técnicas, de los reglamentos y de las instituciones en Francia, se vuelve a considerar al habitante no sólo como un "beneficiario" sino como un actor. Se aprecian tam-

bién ciertas técnicas desarrolladas en el Sur en algunas áreas particulares: los sistemas de ahorro y préstamo de base comunitaria la autoconstrucción o la autorehabilitación. Y algunos son llevados a una nueva lectura del juego de los actores: la ciudad de Le Havre, animadora de una red de ciudades europeas y de la cuenca mediterránea que trabajan sobre la gestión social de los barrios, se ve impulsada a resituar el rol de las municipalidades y a precisar las responsabilidades que le incumben al Estado en las políticas de lucha contra la exclusión.

Por último, la acción de cooperación conforta a menudo ideas latentes, insuficientemente puestas en práctica, sobre la gestión compartida de redes (Nantes), la concertación de actores (Meaux), etc. A este respecto, son las experiencias de participación de los habitantes, de real amplitud en el Sur, las que más sorprenden a los franceses.

Una evolución lenta y progresiva de las prácticas...

¿Cómo se efectúan esos aportes? ¿De qué manera las prácticas de desarrollo social urbano en Francia se ven influenciadas, e incluso modificadas, bajo el efecto de la cooperación?

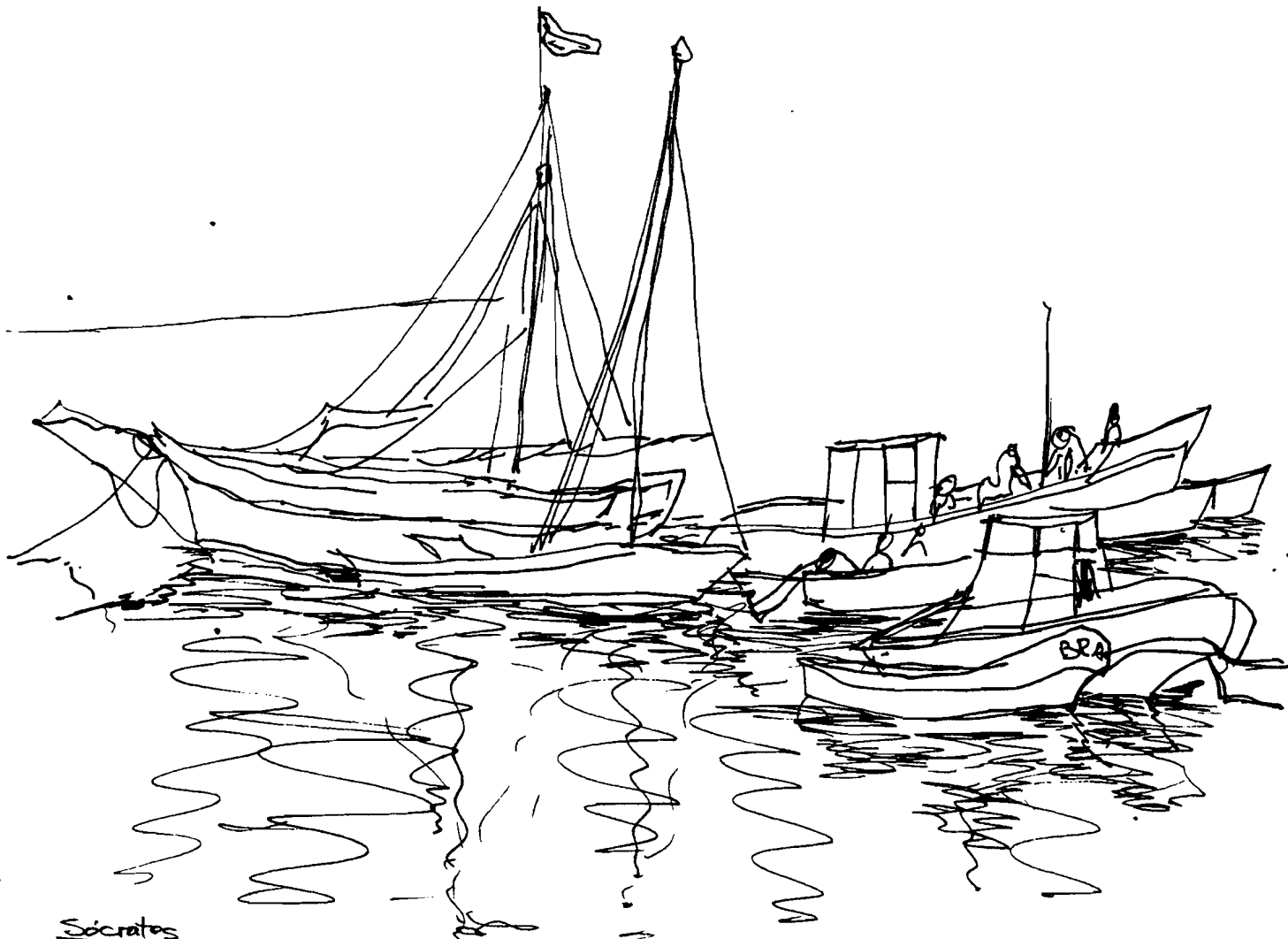
Raros son los efectos inmediatos. Para muchos, a nivel de los conocimientos y de los *savoir-faire* profesionales, la acción de cooperación no puede ejercer influencia sino al cabo de cierto plazo y en forma progresiva. Primero es preciso dejarse impregnar, nos dice la Cimade en Toulouse, los resultados vendrán más tarde. Además, es ilusorio pensar

3 La sigla significa en francés "Habitation à Loyer Modéré" denominación que hace usualmente referencia a los inmuebles construidos a instancias de una política pública de vivienda de alquiler de interés social (NdT).

en operar una transposición tal cual de los métodos o instrumentos de trabajo del Sur al Norte. La cooperación permite no tanto identificar nuevas técnicas en la perspectiva de una transferencia, como arribar a una mejor comprensión de su acción en un contexto dado. Los efectos de retorno

son del orden de la mezcla, de la combinación más que de la importación tal cual de los "descubrimientos" realizados en el Sur.

Inmersos en el Sur en el marco de situaciones particulares, nuestros interlocutores dicen todos estar



Sócrates
85

convencidos del interés de los instrumentos y de los métodos de trabajo empleados, sin saber siempre de entrada, no obstante, cómo reinterpretarlos y servirse de ellos en su propio medio. Existe una suerte de "presunción de pertinencia", a partir de la cual se está persuadido de que los efectos de retorno se habrán de concretar. La reciprocidad sigue siendo un elemento adicional (un "plus") de la acción de cooperación. Ella opera "espontáneamente", sin ser gestionada de manera sistemática⁴. Con respecto al financiamiento de los proyectos de barrio, por ejemplo, el equipo de desarrollo social urbano de Lyon reflexiona actualmente sobre la posibilidad de combinar lógica fiscal y lógica de contribución sobre proyecto, sobre la base de las experiencias chilenas. En Bordeaux, el Pact-Arim intenta movilizar fondos no afectados *a priori* en favor de las asociaciones de habitantes de la región, a instancias de las prácticas que él ha observado en Perú.

De hecho, la experiencia de cooperación pone en tela de juicio principalmente los referentes en los cuales se basan los actores franceses para actuar. Siendo mucho más que un aprendizaje de técnicas y de métodos, ella remite a una nueva manera de analizar las cuestiones y conduce a enfocar las cosas de un modo diferentes. Así, ella pondrá en claro, en Francia, el recurso abusivo a las solucio-

nes técnicas o el hecho de considerar al habitante como consumidor de medidas y de proyectos más que como ciudadano, actor de su desarrollo. Pero ella podrá confortar también ciertas opciones adoptadas en Francia, por ejemplo en materia de integración, con respecto a las dinámicas latinoamericanas, de carácter más comunitarista.

... en campos de acción privilegiados

Queda pendiente una última cuestión. ¿Por qué esta reciprocidad se expresa más en ciertos campos que en otros?

Arriesguemos primero una evidencia, tal vez menos trivial que lo que puede parecer: se encuentra lo que se busca. En otras palabras: uno encuentra respuestas a los interrogantes que se plantea. La participación de los habitantes es una cuestión recurrente en Francia desde hace más de una década. Es claro que si el equipo de desarrollo social urbano de Lyon es sensible a los métodos de acción empleados en esta materia en Chile, es porque él mismo busca cómo implicar a los habitantes en el desarrollo de los barrios. Cabe hacer notar a este respecto que aquellos que dicen aprender más en cooperación son precisamente quienes están en búsqueda de nuevas soluciones en Francia, los Pact-Arim a los profesionales del desarrollo social urbano.

Segundo elemento de respuesta: el desarrollo de la pobreza y de la exclusión en Francia. Salvando las distancias (en cuanto a la magnitud del fenómeno), cierto paralelismo de situaciones tiende a establecerse obligando a una renovación de los

4 Aunque algunas acciones de cooperación comiencen a tener lugar, explícitamente organizadas en torno a la confrontación de experiencias y *savoir-faire*, a ejemplo del programa de intercambio de animadores de barrio recientemente puesto en práctica -a iniciativa de la ONG internacional Enda-, entre varias ciudades francesas y senegalesas.

enfoques en un contexto en el cual los recursos financieros se ven aminorados. No es sorprendente, desde este punto de vista, que el debate sobre la reciprocidad en cooperación se desarrolle muy especialmente en el seno de las colectividades territoriales, que se encuentran situadas en los primeros puestos de la lucha contra la exclusión.

Por último, a nivel de las técnicas y de los *savoir-faire* propiamente dichos, el Sur corre en varios campos, al decir de los franceses, a numerosos brazos de distancia. El crédito y la participación ciudadana son los dos temas más regularmente citados en tal sentido. Los métodos de animación social (de los jóvenes en Dakar, por ejemplo) o la combinación de los sistemas de representación (por ejemplo en los comités de barrio en Santiago de Chile) son evidentemente campos en los que el Sur ha consolidado una experiencia insuficientemente desarrollada, y aún inédita, en Francia.

En ocasión de una mesa redonda organizada en París en septiembre de 1995 para preparar la Conferencia "Habitat II", un investigador de origen egipcio interpeló al orador francés que insistía sobre la noción de reciprocidad en la cooperación: "¿Se está dispuesto a contemplar la posibilidad de que actores locales de los países en desarrollo creen ONGs y vengan a trabajar en Francia sobre la cuestión de la deuda?". Es claro que las condiciones en las cuales se establecen los intercambios entre el Norte y el Sur incitan a manejar esta noción con la mayor circunspección. No es menos cierto que determinados actores de

la cooperación descentralizada revisten de ahí en más su acción internacional de nuevos valores y se apoyan en los proyectos que ellos conducen y en sus contra-partes del Sur para poner en discusión y hacer evolucionar sus propias prácticas. Por modestas o poco espectaculares que ellas sean, estas evoluciones son importantes en la medida en que alcanzan los fundamentos de los métodos de trabajo franceses en el campo del desarrollo social urbano, que las mismas ponen en cuestión y contribuyen a recomponer. Ellas remiten también a un enfoque diferente de las relaciones de cooperación Norte-Sur, en lo cual se podría estar autorizado a ver el germen de una respuesta política de las sociedades civiles frente al ascendiente de los mercados en la escena internacional. Pero este es otro debate.

(traducción del francés
Susana Peñalva)

