

## Perder lo propio para ganar en conjunto Construir asociaciones

Annie Guillemot,\* Claude Lanvers,\*\* Pierre Suchet\*\*\*

El objetivo publicitado por el Desarrollo Social Urbano (DSU) es promover a los grupos sociales desfavorecidos y reducir las desigualdades que subsisten en sus sociedades de origen. Estas desigualdades aparecen tanto en el acceso a la educación y al empleo, como en el acceso a un hábitat y una calidad de vida decente y segura.

Frente a este objetivo utópico, surgen algunas interrogantes:

- ¿Es el objetivo de estas acciones la integración de esos grupos a la sociedad urbana —y a sus valores dominantes— o bien la creación de espacios económicos y sociales en los cuales ellos puedan expresar potencialidad creativa y, por lo tanto, valores, que en parte son los suyos?
- ¿Es la responsabilidad de los poderes públicos conducir este proceso directamente, al precio de un cierto intervencionismo, o bien apoyarse ampliamente en los actores locales, con el riesgo de encargarles enfrentar problemas cuya solución no depende de ellos?<sup>1</sup>

No viene al caso encontrar una respuesta única y normativa a estas preguntas. Se ha visto la diversidad de maneras en que estos problemas son abordados en Santiago, Montreal, Lyon y en otras partes. Por el contrario, se puede plantear la hipótesis de que, más allá de estas diferencias, en cada una de estas tres aglomeraciones las respuestas a tales preguntas fundamentales se construyen permanentemente en la asociatividad establecida por la realización de programas. De la realidad de la existencia de esta asociatividad, depende la capacidad de los actores de debatir, identificar y hacer realidad las respuestas a esas preguntas de fondo.

### La asociatividad, método y ética

Este enfoque de la asociatividad concierne a los actores públicos, pero también a los habitantes y a las “fuerzas vivas” existentes. Debe funcionar en el plano local, pero también estar vinculado al nivel superior. De la asociatividad depende la capacidad de llevar a cabo un proyecto hasta lograr su objetivo.

La asociatividad debe reunir a diferentes grupos: actores locales, ciudadanos, habitantes del barrio, representantes del Estado o instituciones paraestatales y actores económicos privados en tanto tales.

---

\* Urbanista, alcaldesa adjunta de Bron (Ródano).

\*\* Antiguo subprefecto del Ródano, delegado en la política de la ciudad (1995/98), adjunto a la Delegación Interministerial en la Ciudad.

\*\*\* Responsable del Departamento de Desarrollo Social Urbano (DSU) en la Comunidad Urbana de Lyon.

<sup>1</sup> Cf. sobre ese tema el informe “Exclusion, crise globale, solutions locales?”, *Économie et Humanisme*, nº 338, octubre 1996.

Los debates en torno a este tema<sup>2</sup> están marcados por la riqueza y las ambigüedades de la relación de asociatividad entre estos diferentes grupos, relación construida en cada caso a partir del DSU. Se podría intentar la identificación de ciertos “principios” que animan, a la vez, la metodología y la ética.

En la medida en que el DSU busca oponerse a los fenómenos segregativos fuertes, debe ser ocasión para el debate, que se organiza poco a poco, en torno a la distribución de roles y responsabilidades entre las colectividades locales y las instancias del Estado. Esta distribución de responsabilidades se dirige, especialmente, al apoyo financiero directo o indirecto que el Estado puede aportar a sus programas (transferencias de dinero a las colectividades locales, medidas de liberalización, apoyo al ahorro local). Al respecto, la práctica de concertación en torno a proyectos en un barrio determinado, entre una colectividad local, un representante designado por el Estado y otros actores involucrados en el contenido del proyecto, no es evidente por sí misma. Si con la política DSU<sup>3</sup> existe en Francia desde hace quince años un marco para facilitar esta concertación, por cierto insuficiente, no ocurre lo mismo en Chile y Canadá, donde los actores públicos inventan progresivamente el marco de sus relaciones asociativas.

## El habitante, ¿socio secundario?

El rol que tienen los “habitantes-ciudadanos” de estos barrios en la asociatividad plantea preguntas permanentes, de las cuales las más profundas se relacionan a la legitimidad de su expresión (no se trata de reemplazar la de las autoridades electas, las únicas escogidas democráticamente) y a la autonomía de esa expresión.

- En Santiago hay habitantes de poblaciones organizados —a veces desde hace muchos años— en comités de vecinos, que reconstituyen vínculos y expresiones amordazadas durante los años de la dictadura. Algunas de estas poblaciones se originaron en los años ochenta, por el desalojo de asentamientos desde el centro de la ciudad hacia la periferia, y en ellas ahora se llevan a cabo acciones de “Desarrollo Social Urbano”.<sup>4</sup>

Esos comités han hecho resurgir muy rápidamente las necesidades relacionadas con la falta de equipamientos colectivos, necesidades que las municipalidades no pueden satisfacer a corto plazo y respecto de las cuales las carencias son importantes. En este contexto, el debate con los poderes públicos se ha dirigido, especialmente, a la apreciación de las prioridades más urgentes y a la puesta en marcha de soluciones colectivas a algunos de estos problemas; estas soluciones implican, muy a menudo, la participación de los habitantes en la realización de algunos trabajos (construcción de equipamientos del barrio, arreglo de calles, de plazas y terrenos deportivos) y, sobre todo, en la gestión de lo ya existente.

- En Montreal, los ejemplos se focalizan en las personas sin empleo de un sector de la ciudad que se congrega en torno a una “Corporación de Desarrollo Económico Comunitario”. Es ésta un lugar de apoyo a proyectos individuales, pero también piedra angular en el desarrollo de un proyecto colectivo de promoción económica de los desfavorecidos, que apunta a cambiar la imagen de fracaso asociada a ellos y que impacta sobre el conjunto de su territorio. Estas

---

<sup>2</sup> Cf. en particular el seminario Santiago-Montreal-Lyon, diciembre 1997.

<sup>3</sup> Hoy en día, “Política de la ciudad”.

<sup>4</sup> Véase los artículos relativos a las comunas de La Florida y La Pintana.

organizaciones permiten movilizar directamente a representantes de todos los sectores (actores públicos, actores económicos privados, cesantes y sindicatos).

- En Lyon, las situaciones de pobreza que provienen de cambios que afectan al sistema de empleo francés, se agravan. Una parte de la población de los barrios vive un sentimiento de exclusión persistente (especialmente entre aquellos de origen magrebí o turco). Esa percepción corresponde al abandono de los barrios por militantes tradicionales y al fraccionamiento de las organizaciones colectivas del barrio.

En este contexto tan desfavorable, la puesta en marcha de una política de renovación urbana de estos barrios, recientes pero prematuramente degradados, ha servido para unir las fuerzas y hacer emerger nuevos líderes de barrios. Entre éstos pueden estar los adultos movilizados, especialmente en torno a la cuestión de la vivienda, pero también jóvenes deseosos de no seguir atrapados en la dupla “violencia-exclusión”, o bien comerciantes, trabajadores sociales, maestros, agentes de organismos de vivienda...

En síntesis, esta expresión de los habitantes se mantiene parcial; frágil, en cuanto sigue dependiente de algunas personas capaces de dinamizar a los demás. A pesar de esto, representa una realidad participativa que distingue al DSU de las formas tradicionales de “gobierno local”.

## Cambios e inercias en las prácticas institucionales

Para existir, esta asociatividad implica, frente a los poderes públicos, una organización para dialogar con los actores “habitantes-ciudadanos”. Las situaciones en Lyon y Santiago han mostrado ciertas similitudes en este sentido:

- Una función iniciadora a cargo del Estado, que es portador de una responsabilidad propia sobre este tema y apoya a las comunas para ayudarlas a enfrentar la acumulación de problemas.
- Un protagonismo de las instancias municipales como una malla de base en torno a la cual se puede rehacer el tejido social.
- La necesidad de un funcionamiento “en enlace” de las instancias involucradas: instancias de barrio, municipalidad, y además de la aglomeración urbana como nivel adecuado para reducir sostenidamente la segregación urbana.

Sobre este último plano, la situación en Lyon parece encontrar una salida, porque combina la existencia de una comunidad urbana<sup>5</sup> fuerte con una tradición de planificación urbana que se apoya en numerosas herramientas (Esquema Director, Plan de Desplazamientos Urbanos, Programa Local del Hábitat). Dado esto, los resultados constatados en el terreno no parecen actualmente capaces de revertir los fenómenos de segregación urbana en los barrios más marginalizados. A pesar de todo, queda el saldo positivo de un diálogo permanente entre actores públicos, organizados en la escala de cada proyecto de barrio, que toman más o menos en cuenta el conjunto de las dimensiones de la acción pública (hábitat, inserción económica, seguridad, cuadro urbano...)<sup>6</sup>. Se constata ciertos efectos de sinergia entre actores públicos: así, el tema del hábitat plantea el del mayor atractivo residencial que deben lograr estos barrios, tema que se vincula también al de la escuela (que no puede quedar relegado), al de la calidad de vida (para el necesario cambio de imagen de estos barrios) y de la

<sup>5</sup> La Comunidad Urbana es una institución pública que agrupa a 55 comunas de la aglomeración de Lyon.

<sup>6</sup> Véase los textos de G. Rivet, B. Voisin, S. Labelle.

seguridad. Por lo demás, la interacción permanente entre esos procesos asociativos públicos y la expresión de los “habitantes-ciudadanos” hace surgir siempre nuevos temas.

En la aglomeración de Santiago —la región metropolitana—, los actores públicos han debido innovar fuera de todo marco preestablecido para hacer funcionar una asociatividad operacional. Ésta se constituye esencialmente a partir de un diálogo directo de cada municipio con los representantes de los habitantes, a menudo en presencia de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que los apoyan. En este cuadro, los municipios pueden ser llevados para plantear a los habitantes la necesidad de que se reagrupen y organicen ellos mismos, a fin de identificar sus demandas prioritarias. El debate con las instituciones públicas se sitúa, a continuación, en torno al tema de los recursos y plazos de las respuestas a las demandas constituidas. Por otro lado, se ha establecido un diálogo más intermitente con los servicios del Estado involucrados (mucho menos desarrollados en el plano local que en Francia). Finalmente, la realización de programas de DSU en estas comunas periféricas coincide en el tiempo con el surgimiento de la idea de intercomunalidad apoyado fuertemente por la comuna centro de Santiago.

En total, la construcción de la asociatividad a partir del DSU, por reciente que sea, ha cumplido una cierta función en el afinamiento de las posiciones respectivas de las instituciones democráticas recientes.

En Montreal, la originalidad del proceso se apoya en una asociatividad cuya base está constituida por fuerzas vivas del barrio, principalmente de los actores económicos y los sindicatos que se asocian a los representantes de los cesantes, y en general a ciudadanos del barrio. Es, entonces, un proyecto global de desarrollo del barrio, definido con el apoyo del equipo técnico puesto a disposición de la Corporación de Desarrollo Económico Comunitario (CDEC). Las instituciones públicas se sienten obligadas, entonces, a posicionarse en relación con ese proyecto, lo que puede dar lugar a debates animados en la medida en que en ellos se manifiestan claramente dos lógicas, cada una con su legitimidad: la de la CDEC, o de la política municipal.

## Alquimia

La riqueza y diversidad de las situaciones locales, el rol determinante de las personas, más allá de los programas, cualesquiera que ellos sean, hace aventurada la afirmación de conclusiones generales sobre la construcción de asociatividad en apoyo al Desarrollo Social Urbano. Pero, en todos los casos, la asociatividad se consolida con mayor o menor fuerza, según la capacidad de realizar entre los “asociados”, juntos, un proyecto que no es de uno o de otro, sino que se convierte poco a poco en el proyecto de todos; según su capacidad de aceptar un proyecto territorial, diferente de la sola aplicación local de aquella u otra política sectorial de los actores públicos; y de incluir la expresión contradictoria de los ciudadanos en la asociatividad.

Se trata de reconocer, en este sentido, que las personas que habitan en barrios desfavorecidos sufren un déficit de representación y de recursos; que requieren que se les conceda un rol particular en la asociatividad. Bajo esta consideración, la asociatividad ampliada de las operaciones de DSU cuestiona la noción establecida de democracia local. La asociatividad también puede ayudar a las autoridades electas locales a escoger la modalidad más adecuada para crear instancias complementarias a la democracia representativa, producto del sufragio universal,

En suma, la idea —que debe ser compartida por el conjunto de los participantes— es que cada uno debe aceptar “perder un poco de su poder, de sus principios” para que la alquimia de los proyectos se

constituya, y que al final todos sean ganadores. Hay una pedagogía mutua de la asociatividad, que poco a poco produce una cultura común centrada sobre el éxito de los proyectos.

Finalmente, se piensa que, para su cabal realización, la asociatividad requiere también de una evaluación compartida. La definición de criterios de evaluación comunes a las asociaciones involucradas contribuye al reconocimiento de las acciones decididas en asociatividad. Este proceso de evaluación se hace cada vez más deseable, ya que el DSU sigue manteniéndose en el ámbito de la experimentación. Sin embargo, en la práctica, esta preocupación sigue siendo poco compartida. A menudo la evaluación se mantiene como una demanda del o de los financiadores. Su aceptación e interpretación, por parte de los actores en terreno, varía sensiblemente según el caso.

La construcción de la asociatividad no es, por tanto, un simple rearmado de parcelas institucionales, inducido por distintos actores públicos; es un modo de asociación entre todos los actores de un proyecto de desarrollo, y uno de los componentes de la gestión de proyectos, teniendo en cuenta que, particularmente en el DSU, la gestión del proyecto (el método) influye sobre el contenido de la acción (el fondo).