

El desarrollo social urbano: ¿qué desarrollo?

Jacques L. Boucher,* Pierre Paquet y Vincent Berthet**

El concepto de “desarrollo social urbano”¹ implica una visión del desarrollo que revisa la concepción dominante, pero estrecha, del crecimiento económico.

El crecimiento económico se mide a través del PIB, de los ingresos de los hogares, de las exportaciones y la balanza comercial. De la misma manera, la calidad del desarrollo de una ciudad tiende a confundirse con un funcionamiento mínimo, cuantificable, de sus infraestructuras y equipamientos. Esta visión del desarrollo, fuertemente economicista, considera el desarrollo en el ámbito de lo social a lo más como una “externalidad”, como un efecto del crecimiento económico y del mercado; lo social aparece apenas como lugar para la redistribución de ingresos y empleo; su desarrollo, mucho menos como ayuda para la calidad de la vida, del hábitat, del medio ambiente, de las interrelaciones, de la participación ciudadana, de la comunicación y de la cultura; para la inserción social y profesional, para el compartir y la reciprocidad. De todo esto se debatió en el Coloquio que se llevó a cabo en torno al desarrollo social urbano, en el marco del encuentro Jacques Cartier de Lyon, el 9 y 10 de diciembre de 1997.

Este encuentro agrupó a delegaciones de Lyon (Francia), de Montreal (Quebec) y de Santiago (Chile), las cuales estaban compuestas, sobre todo, por actores en el desarrollo social urbano: algunos eran funcionarios municipales o del Estado; otros, autoridades electas; y otros, animadores sociales, trabajadores sociales, organizadores comunitarios o responsables de asociaciones. Esos actores se encargaron de exponer las experiencias de desarrollo más típicas de su aglomeración urbana, sin obviar las dificultades. Con un público diversificado según la composición de las delegaciones, debatieron en torno a los fundamentos y criterios de impacto constructivo de sus iniciativas.

Una primera constante atravesó los intercambios del coloquio: la dimensión propiamente territorial del desarrollo social. Después de la Segunda Guerra Mundial, los regímenes de protección social, sustentados en recursos nacionales evidentemente muy variables, se habían desarrollado progresivamente sobre una base netamente sectorial, para responder a una necesidad específica de una clientela determinada, en la perspectiva de una redistribución igualitaria de recursos a escala nacional.² En un contexto de enquistamiento de la cesantía de los jóvenes y de los trabajadores poco calificados, las respuestas institucionales a los problemas sociales se fueron haciendo cada vez más insuficientes. En efecto, la miseria física, comprendida desde el punto de vista del hábitat, se resolvió por las transferencias de ingresos e inversiones, aunque ciertas situaciones se mantuvieron frágiles. Pero la

* Redactor jefe adjunto de *Économie et Solidarités*, Quebec.

** *Économie et Humanisme*.

¹ En Quebec no se utiliza este concepto. Se habla más bien de desarrollo local, de desarrollo local urbano, de desarrollo económico comunitario, de revitalización del barrio. Véase, entre otros, la publicación, en 1995, de *Coopératives et Développement, Économie et Solidarités* vol. 26, nº 2, con el informe “Quartiers en crise: revitalisation et développement local en milieu urbain”.

² Evidentemente este modelo ha alcanzado algún grado de materialización desigual según las sociedades.

drogadicción, la soledad, la violencia y otros síntomas del malestar personal o colectivo, exigen respuestas más complejas que el Estado no podría entregar por sí solo. Las políticas públicas y los sistemas de intervención social estandarizados no están adaptados para ello, y muchos se dan cuenta poco a poco de las expectativas desde el punto de vista de la identidad; y también en relación con la construcción de poder por parte de la población y el control sobre lo que le concierne, la implicación de los ciudadanos. Por ello es que se tiende, actualmente, a integrar las diversas dimensiones de la protección social y a adaptar la intervención a las características de un espacio específico.³

Así, se distingue cada vez más entre el espacio rural y el espacio urbano. La extensión del espacio, por otra parte, debe ser tomada en cuenta para el establecimiento de diferentes programas, sea que se trate de las dimensiones local y regional, de un barrio del centro de la ciudad o en la periferia, de una municipalidad o también de una aglomeración urbana.

En lo que se refiere al desarrollo social, tendemos cada vez más a circunscribir a lo local el espacio donde se construye, sea que se trate del barrio, de la comuna o del pueblo, pero a considerar de manera amplia el desarrollo, en todas sus dimensiones: hábitat, infraestructura y equipamiento, consumo, actividades culturales y de educación, empleo e inserción profesional, integración de inmigrantes, etc. Esta dimensión territorial del desarrollo no debe ser tomada como un repliegue sobre lo local o su categoría social, sino como un espacio privilegiado de participación ciudadana, tanto en los planos económico y social como político y cultural, que hace posible la apertura democrática en espacios mayores, nacionales o continentales.⁴

Territorios interdependientes

La noción de desarrollo social urbano se abre camino en un contexto de profundas mutaciones. Por un lado, tenemos las transformaciones relacionadas con los espacios de transacción en el marco de la mundialización del mercado, en el cual el rol de los espacios nacionales y la regulación de los Estados se debilitan o al menos cambian. De esta forma, el espacio local aparece más directamente relacionado con los espacios regionales o continentales.⁵ Los efectos de las reestructuraciones industriales, de la deslocalización de las unidades de producción y, a la inversa, la emergencia de nuevos centros de producción de actividades económicas, se hacen sentir de inmediato en las comunidades locales; y ello antes de que se los perciba en el plan nacional en términos de ingreso y pérdida de empleo.

Ciertos barrios decaen porque han caducado los tipos de producción que habían causado su emergencia. Otros ven su composición social completamente trastocada por el cierre de una gran empresa de tipo fordista. En otros está apareciendo un proceso de rechazo de poblaciones pobres y poco calificadas a las que no se quiere ver en el centro de la ciudad, con el fin de presentar una imagen de prosperidad a los ojos de los inversionistas.

³ Cf. L. Favreau y B. Lévesque, *Développement économique communautaire. Économie sociale et intervention* (Sainte-Foy: Les Presses de l'Université du Québec, 1996), o J.-L. Klein, "Développement régional et espace local: vers une régulation territorialisée", *Revue internationale d'action communautaire*, n° 22/62, pp. 189–196, 1989.

⁴ Se examina este tema con más detalle en el informe en que diferentes autores analizan los aspectos territoriales, integrativos y participativos del desarrollo social urbano.

⁵ Léase P. Veltz, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel* (Paris: Presses Universitaires de France, 1996); y C. Demazière, *Du local au global. Les initiatives locales pour le développement économique en Europe et en Amérique* (Paris: l'Harmattan, 1996).

Por otra parte, la naturaleza y el espacio de intervención pública se modifican de manera significativa. La tendencia es a la descentralización administrativa. En diversos grados, se busca la implicación de la población en la gestión de espacios y su participación en la orientación de los servicios. Existen casos de asociatividad negociada entre las instancias públicas y organizaciones de la población local, a fin de conseguir mejores servicios y el desarrollo de su medio. La descentralización administrativa apunta a un descompromiso social del Estado, que “endosa” los costos de la crisis actual a las comunidades locales y traspassa la responsabilidad a los individuos.

El desarrollo social urbano puede seguir trayectorias muy diferentes, por no decir contrastadas. Esas visiones se identifican, en buena parte, con el actor responsable del proyecto y del discurso. Ellas varían, también, de acuerdo con las posibilidades, desde el punto de vista de los recursos. Dependen de la historia de una sociedad, tanto en su dimensión local, como nacional hasta regional. Diferentes visiones y proyectos de desarrollo local, y perspectivas de análisis igualmente diversificadas. En este sentido, podemos identificar cuatro ángulos o puntos de partida diferentes para una comprensión del desarrollo social urbano.

¿Qué barrios, en qué sociedad?

- Una primera referencia son los *valores y las ideologías* de un proyecto de desarrollo social urbano. Sin lugar a dudas son aún visibles las divisiones políticas de izquierdas y derechas, pero menos en cuanto conflictos de clase que lo que se daban en el contexto de las sociedades industrializadas. El desglose se hace cada vez más desde el punto de vista del proyecto de sociedad. Por un lado, una izquierda renovada nos habla de repartir y de la solidaridad, de participación y de ciudadanía, de redistribución, de la primacía de lo social y del principio de reciprocidad.⁶ Este discurso se opone al discurso neoliberal, según el cual la reciprocidad esconde simplemente un cálculo de interés. Desde este punto de vista, la responsabilidad es simplemente individual, todo pasa por el mercado y lo prioritario es el crecimiento económico, que sería garantía de la calidad social.
- Esos proyectos de sociedad opuestos son llevados a cabo por *actores sociales* también *divergentes*. Por lo tanto, se empieza por los actores sociales y las relaciones que mantienen entre ellos para captar lo que pasa en el ámbito del desarrollo social urbano. En algunos casos, se resalta la función del actor público, a partir del Estado y del movimiento de descentralización administrativa, y se destaca la emergencia de un espacio político nuevo en el ámbito de la ciudad, y hasta del barrio. Otras trayectorias de desarrollo se vinculan a las presiones, iniciativas e innovaciones de diversos movimientos sociales, particularmente el movimiento asociativo urbano, el movimiento de mujeres, el movimiento ecológico y, en algunos casos, el movimiento sindical. Queda el capital, tanto financiero como productivo, que se presenta a sí mismo como el agente principal de desarrollo económico. El capital sostiene más los intereses particulares que el interés general de la población. Pero es posible encontrar, entre los empresarios, a algunos que comparten ciertas preocupaciones sociales, conscientes de la importancia del nivel y de la calidad de vida del medio tanto para el mantenimiento

⁶ Remitirse a K. Polanyi, *La Grande Transformation* (Paris: Gallimard, 1986); J.-L. Laville (dir.), *L'économie solidaire, une perspective internationale* (Paris: Desclée de Brouwer, 1994); J.T. Goodbout, *L'esprit du don* (Montréal: Boréal, 1992).

y el desarrollo de los mercados, como para la estabilidad de las capacidades necesarias para una producción competitiva.

- A partir del segundo ángulo, los análisis se centran en los *cambios de estrategias de diferentes actores* en el contexto de las transformaciones actuales. Se tiende así a analizar las nuevas posiciones y actitudes de actores sociales en los conflictos sociales; las alianzas que crean y los nuevos compromisos que elaboran tanto en el espacio local como en el plano nacional, a fin de obtener soluciones a la crisis contemporánea que vayan en sentido del interés general. La observación y el análisis permiten identificar una multitud de experimentaciones y de proyectos innovadores en los planos social y económico. Ellos ponen de relieve el criterio clave de una toma de responsabilidades por parte de los propios habitantes, y no sólo de su “participación” en instituciones concebidas sin ellos en una gestión predominantemente tecnocrática⁷ o política. Surge entonces el tema de la continuidad y de la difusión de soluciones, de compromisos entre actores y de las innovaciones más determinantes. En este sentido, el análisis se enfoca sobre la institucionalización de nuevas intervenciones sociales y organizaciones promovidas, lo que constituye el tercer ángulo de estudio del desarrollo social urbano.
- Finalmente, un cuarto enfoque es la preocupación de los diversos *modelos de desarrollo* propuestos.⁸ Este ángulo de aproximación se suma a las preocupaciones por los valores, pero también a la cuestión de las relaciones entre los actores sociales implicados en el desarrollo social urbano.

En efecto, el Desarrollo Social Urbano (DSU), en el entendido de que los programas específicos nunca se pueden disociar de las políticas globales (económica, social, apropiación del territorio...) aparece como incompatible con un modelo neoliberal y productivista⁹ de desarrollo. Ahora bien, esta visión actual dominante en el proceso de mundialización ocupa igualmente un lugar preponderante en las elites económicas y políticas de muchos espacios nacionales y locales. Pero esta perspectiva, que contribuye al aumento de las desigualdades, encuentra resistencias relacionadas en parte a los movimientos sociales. Éstos no se limitan a una posición defensiva y atada al pasado, de mera recreación y mantenimiento del modelo benefactor y fordista de desarrollo de la posguerra.¹⁰ Apoyándose en experimentaciones innovadoras y en negociaciones sociales de nuevo tipo, proponen un modelo democrático y solidario de desarrollo, basado en la justicia social y en la participación ciudadana.

Cualquiera sea la trayectoria que tome el DSU según las aglomeraciones urbanas, las historias y las políticas nacionales, se sitúa cada vez más claramente en la huella de este último modelo de desarrollo y de proyecto de sociedad. Las prácticas del DSU interrogan y remodelan la ciudad en su conjunto, y no solamente en el equilibrio socioeconómico de los barrios en situación difícil y en los derechos y deberes de sus habitantes. A través de sus sectores socialmente “descalificados”, se daña toda la ciudad,

⁷ Cf. P. Warin, “Une politique de la ville sans les habitants. Les institutions ont la main lourde”, *Économie et Humanisme*, n° 338, oct. 1996.

⁸ Cf. P.R. Bélanger, J. Boucher y B. Lévesque, “L’économie solidaire au Québec: la question du modèle de développement”, en J.-L. Laville (dir.), op. cit.

⁹ Léase, por ejemplo, A. Lipietz, *Choisir l’audace* (Paris: La Découverte, 1989), o *La société en sablier. Le partage du travail contre la déchirure sociale* (Paris: La Découverte, 1996).

¹⁰ Es decir, anclado en la cuasi-generalización del estatuto del salario, con sus ventajas, y en las prácticas de “solidaridad distante” que maneja el Estado. Cf. P.R. Bélanger y B. Lévesque, “Une forme mouvementée de gestion du social”, *Revue internationale d’action communautaire*, n° 19/59, pp. 49–64, 1988.

precisamente en su proyecto “civilizador” —en su sentido más básico—, esto es, productor de ciudadanía. La desmarginalización de los barrios sirve a la ciudad y, más allá de ella, a la sociedad.

Este *dossier*, común a tres revistas —*Proposiciones*, *Economía y Solidaridad*, *Economía y Humanismo*—, presenta un cuadro del desarrollo social y económico en el medio urbano tal como ha sido experimentado y debatido en Lyon, Montreal y Santiago.

En cada caso, se ha situado el contexto en el que las nuevas prácticas de desarrollo local urbano han emergido y han continuado su evolución. A continuación se realiza una descripción sintética de experiencias originales de intervenciones en ese campo. Los autores acotan su análisis a tres temas o problemas que atraviesan esas experiencias y que se han reiterado en los debates del coloquio: se trata, en primer lugar, de la dimensión territorial de este modo de desarrollo local; a continuación se expone la necesidad de integrar diversos registros o dimensiones en el desarrollo local;¹¹ finalmente, esta reflexión transversal termina con la participación y la asociatividad, incluyendo norte-sur, que se construyen entre los diversos actores sociales implicados en esos procesos.

¹¹ Siendo la rehabilitación del hábitat la condición necesaria, pero no suficiente. Cf. los estudios y propuestas de G. Thill, M. Singleton, R. Salazar de Villegas, o M. Bonetti (CSTB – Sciences Humaines) recogidos en *Urbanisation et Développement* (Presses Universitaires de Namur, 1998).