

El desarrollo de las comunidades locales en la encrucijada de la asociatividad

Marie J. Bouchard y Lucie Chagnon*

Quebec tiene una larga tradición de participación ciudadana en la elaboración y puesta en práctica de operaciones de desarrollo social y económico. Con su interés centrado en primer lugar en las condiciones de vida, luego en la inserción social y el empleo, el movimiento comunitario de Quebec es a la vez testigo y actor de la crisis generada por el paso de un modelo de sociedad a otra.

Uno de los principales rasgos que distinguen la experiencia en Quebec de la de sus vecinos latinoamericanos de Chile o de sus primos europeos de Francia, es una articulación relativamente importante entre la iniciativa local de los ciudadanos y la política gubernamental. La fórmula original desarrollada en el medio urbano de Quebec desde comienzos de los años setenta, puede ser vista como el resultado de un compromiso innovador entre, por una parte, la política administrativa de los servicios públicos; y por otra, la lógica solidaria de las asociaciones que conducen los proyectos sobre una base participativa y asociativa.

Quebec, laboratorio de participación de los ciudadanos

En Quebec, como en otras sociedades capitalistas industrializadas, el modelo de desarrollo que había favorecido un largo período de crecimiento económico entre 1947 y 1975, era el modelo fordista-asistencialista, que también había producido desigualdades y exclusión. El movimiento contestatario a dicho modelo de desarrollo se había iniciado antes de que se percibieran los signos evidentes de la crisis económica. Por una parte, los efectos del crecimiento económico se han sentido de manera desigual, especialmente en las condiciones de vida de las clases populares en los barrios de las grandes concentraciones urbanas y en los medios rurales de regiones periféricas; para los excluidos de la producción, la generalización de la relación salarial fordista significaba el deterioro relativo de sus condiciones de vida (en comparación con los asalariados, los cuales habían mejorado sus condiciones) y de sus posibilidades de movilización. Por otra parte, la estandarización del consumo colectivo y de los servicios públicos ha creado una nueva forma de protesta, centrada en los actores sociales sometidos a una “participación dependiente” en los aparatos de decisión económica y política. La ampliación de la función de las burocracias públicas frente a los ciudadanos —cuya función permanece pasiva— ha

* Lucie Chagnon era coordinadora del Instituto de Formación para el Desarrollo Económico Comunitario en 1997. Marie Bouchard es socióloga y profesora en el Departamento de Ciencias de la Administración en la Universidad de Quebec, Montreal.

contribuido a definir un nuevo tipo de relación social en el ámbito de la calidad de vida y del consumo: las relaciones de consumo o la relación ciudadano-Estado.¹

La movilización de los excluidos se realiza en dos frentes: el del sindicalismo obrero y el del sindicalismo del consumo colectivo. Ese movimiento de resistencia rompe, de manera más o menos explícita, con el modelo de desarrollo, y se enfrenta tanto al capital como al Estado, por la función decisiva de este último en la regulación fordista. Distinguimos tres períodos en la historia del movimiento comunitario en Quebec.

Desde mediados de los años sesenta, una red de organizaciones reivindicativas comenzó a actuar en la esfera de la calidad de vida y de los derechos sociales: asociaciones de arrendatarios, comités de ciudadanos, grupos populares, etc. Su acción estaba orientada a la participación de los ciudadanos que forman un grupo de presión frente a diferentes grados de poder, a fin de mejorar sus condiciones de vida. Desde el punto de vista de la administración provincial, los grupos populares aparecieron como el punto de unión, y permitieron que la “Revolución tranquila”² agrupara a las capas sociales desfavorecidas. Este paso a un Estado provincial intervencionista, donde la planificación tecnocrática favorece la modernización y el despliegue de las infraestructuras públicas, estuvo acompañado de una voluntad de reducir las desigualdades regionales y reforzar los polos de desarrollo local. Ya en ese momento, los gestores del gobierno federal veían en ello la justificación de sus intervenciones en la escena urbana. Lo anterior no impidió, sin embargo, que las organizaciones se desarrollaran de manera relativamente autónoma de las políticas públicas.

A contar de mediados de los años setenta, el movimiento comunitario se ha especializado a través de organizaciones y cooperativas que invierten en los campos de la vivienda, la cultura, el trabajo, las guarderías, etc. Esas organizaciones obtienen un reconocimiento parcial mediante un financiamiento público dirigido a los propios organismos o a los grupos de apoyo a su puesta en marcha.³ El gobierno federal apoya a los grupos comunitarios a través de diversos programas, especialmente en los campos del empleo y la vivienda. En el ámbito provincial, una ley estructura el sistema de salud, al cual integra las clínicas comunitarias, que se han convertido en Centros Locales de Servicios Comunitarios (CLSC). Otras dos leyes encuadraron las prácticas comunitarias, una sobre la asistencia jurídica y la otra sobre las guarderías. La movilización de ciudadanos, su derecho a la oposición, la democracia directa, dieron lugar a las nuevas formas de democracia representativa. A pesar de ello, la acción comunitaria autónoma se caracteriza por las innovaciones sociales que propone frente al inicio de la crisis. Así, sin que ello significara renunciar al establecimiento de relaciones de fuerza en la lucha contra la exclusión socioeconómica, surgieron algunas prácticas originales.

A fines de los años setenta, en Quebec, la voluntad de descentralizar y flexibilizar el Estado se hizo realidad. Se diseñaron las vías de la asociación y de la concertación. A contar de mediados de los años ochenta, los organismos comunitarios comenzaron a interesarse en la economía. Por una parte, desarrollaron un análisis más detenido de la pobreza, y también la voluntad de democratizar la economía. Por otra, numerosos organismos debieron remediar progresivamente su déficit de financiamiento mediante la venta de servicios. La crisis de finanzas públicas condujo al gobierno federal

¹ Véase P. Bélanger y B. Lévesque, “La ‘théorie’ de la régulation, du rapport salarial au rapport de consommation. Un point de vue sociologique”, en *Cahiers de recherche sociologique*, Hiver 1992, pp. 11–23.

² Esa expresión remite al período de estructuración del Estado del Quebec (años ochenta).

³ Cf. L. Favreau y B. Lévesque, *Développement économique communautaire. Economie sociale et intervention* (Sillery: Presses de l'Université du Québec, 1996).

a ceder ante algunas reivindicaciones provinciales en materia de responsabilidades en el desarrollo socioeconómico. Sin embargo, por su carácter poco rentable, esa transferencia favoreció también el establecimiento de nuevos tipos de arreglos institucionales con las organizaciones comunitarias.

De esta forma, las actividades de promoción, de apoyo en el momento inicial de las empresas, de acompañamiento y también de control de los gastos públicos, fueron delegadas en primer lugar a organismos mixtos, como la Sociedad de Desarrollo Cooperativo;⁴ después, a los organismos sectoriales del medio, como las federaciones cooperativas, los grupos de recursos técnicos en habitación, los grupos asesores en cooperación en el trabajo, las cooperativas de desarrollo regional, las corporaciones de desarrollo económico y comunitario, etc. El campo de intervención de la comunidad se amplió hacia la creación de empleo y la inserción mediante el trabajo. Conjugando el empresariado colectivo con la asociación y la concertación, el movimiento comunitario entró en una nueva fase. El término de la movilización de masas hizo pensar en el agotamiento del movimiento. Sin embargo, el análisis hizo evidente que más que eclipsarse, el movimiento se está diversificando, bajo formas múltiples y activándose en torno a problemas culturales, medioambientales o de desarrollo local.

Estado discreto, movimiento social concreto

Desde hace más de veinte años, a semejanza de las grandes ciudades americanas y europeas, Montreal vive un proceso de reestructuración económica y geográfica. El contexto que ha visto nacer las cooperativas de vivienda⁵ y las corporaciones de desarrollo económico y comunitario,⁶ ha estado marcado por la antigüedad del parque inmobiliario en los barrios obreros, las operaciones de reacondicionamiento urbano,⁷ la disminución de las actividades industriales tradicionales, la desconcentración industrial hacia la periferia y la terciarización de la economía en Montreal. Los rasgos particulares que caracterizan a las organizaciones que nacieron en ese contexto son su arraigo en la movilización de ciudadanos y la institucionalización de ciertas iniciativas locales por parte de los poderes públicos.

Se debe señalar desde un comienzo que en Montreal los comités de ciudadanos han adquirido un carácter político de hecho, debido a su origen. Desde sus inicios, los reagrupamientos de ciudadanos han buscado renovar las formas de desarrollo urbano de cara al aparente inmovilismo de la gestión administrativa municipal. Han formulado, entonces, una crítica virulenta a la estructura jerarquizada del poder local. Comités de ciudadanos, grupos de presión, grupos comunitarios de servicios, empresas comunitarias, colectivos y cooperativas se abrieron a campos de actividad muy diversificados, cubriendo la mayor parte de los aspectos de la vida cotidiana. Ampliaron su campo de acción a la democratización de la administración municipal y a diversos intereses sectoriales (medios de comunicación comunitarios,

⁴ La Sociedad de Desarrollo Cooperativo (SDC) fue creada por iniciativa del gobierno provincial del Quebec, con la participación del movimiento cooperativo. Su mandato era promover y apoyar el desarrollo de cooperativas. En todo caso, ese modelo de intervención de tipo "descendente" será reemplazado por intervenciones sectoriales apoyadas por los organismos del medio.

⁵ J.P. Deslauriers, "Une analyse des coopératives d'habitation locative, 1970-1984", *Coopératives et Développement*, vol. 16, n° 2, 1983-84, p. 139-160.

⁶ R. Morin "L'expérience montréalaise des corporations de développement économique communautaire", *Coopératives et Développement*, vol. 26, n° 2, 1994-95, p. 13-39. Véase igualmente S. Labelle, J.P. Nepveau, B. Turbide, op. cit.

⁷ Que los grupos de ciudadanos habían rebautizado como operaciones de "desordenamiento" urbano.

servicios solidarios, educación de adultos), “cuya función ha sido importante en los procesos de producción y gestión de la ciudad y de sus principales componentes”.

La vivienda cooperativa

En el comienzo de los años setenta, se inició un movimiento para la defensa y renovación de las viviendas antiguas del centro de la ciudad. En ese contexto nacieron las cooperativas de viviendas de alquiler, iniciadas por grupos de arrendatarios con el apoyo de animadores sociales. Las subvenciones del gobierno federal siguieron a las de los poderes provincial y municipal, como resultado de la urgencia de las necesidades y de las presiones ejercidas por los movimientos cooperativos⁸ y populares, lo mismo que de la competencia entre los distintos niveles de gobierno.⁹ Los rasgos específicos que tomaron las cooperativas de vivienda en Quebec tienen diferentes orígenes¹⁰ y forman un modelo rico en enseñanzas, tanto desde el punto de vista de la intervención pública en el desarrollo social urbano, como desde el punto de vista de la participación ciudadana en su desarrollo.

A mediados de los años setenta, la cooperativa de arrendatarios ofreció la posibilidad de cruzar dos series de objetivos de la política del hábitat: lanzar una operación de renovación de la existencia antigua de viviendas en los barrios populares; y reducir los gastos y la amplitud de la función pública en el campo de la vivienda social. Tres factores contribuyeron al surgimiento de más de 1.200 cooperativas de vivienda que benefician a más de 30 mil personas: el enfoque colectivo y no lucrativo de las iniciativas de los arrendatarios de conjuntos habitacionales; el subsidio a grupos comunitarios para la realización de proyectos, y la delegación de la asistencia técnica y control a las federaciones regionales. Los costos de producción y de gestión son inferiores a los de la vivienda pública tipo HLM.*

El desarrollo económico comunitario

Las primeras Corporaciones de Desarrollo Económico Comunitario (CDEC) en el territorio de Montreal se remontan a mediados de los años ochenta, en los viejos barrios industriales fracturados por la desestructuración industrial, la cesantía y la pobreza. Favorecido por la descentralización y el paso de un Estado intervencionista a un Estado subsidiario, el desarrollo económico comunitario tomó rasgos que relevan a la vez su arraigo en el movimiento comunitario activo y su inscripción en la política pública de desarrollo y la creación de empleos.

El desarrollo económico comunitario descansa sobre los principios, los valores y las reglas de funcionamiento siguientes:

- un enfoque global e integral del desarrollo endógeno;

⁸ La Co-operative Housing Foundation of Canada busca intervenir alrededor del gobierno federal, y las bases del cooperativismo ejercieron su influencia en el interior del Parti Québécois que tomó el poder en el gobierno provincial en 1977.

⁹ La vivienda es competencia provincial, según la constitución de Canadá.

¹⁰ Cf. M. Bouchard, “Evolution de la logique d’action coopérative dans le secteur du logement locatif au Québec”. Tesis de doctorado en Sociología Económica, Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París 1994 (publicada también en *Cahiers du CRISES*, coll. Thèse et mémoires, vol. 1998, nº 1).

* Sigla de *Habitation à loyer modéré* (habitaciones de arriendo módico): Gran inmueble construido por una colectividad y asignado a hogares de escasos recursos. (N.T.)

- un desarrollo económico ligado al desarrollo social;
- la lucha contra la pobreza y la exclusión;
- un enfoque territorial;
- la participación popular enfocada a la construcción de poder ("*empowerment*": control de su propio destino) de las comunidades locales;
- prácticas de asociación entre diferentes actores;
- una atención particular a los territorios víctimas de desigualdades de desarrollo;
- la gestión democrática y la adhesión voluntaria;
- la toma en cuenta del conjunto de una comunidad;
- que los excluidos tengan el control en el desarrollo del medio en que viven.

Logros y preguntas

Esta presentación de experiencias de Quebec en materia de desarrollo local comunitario muestra que ellas participan en la invención de nuevos modelos de desarrollo. En efecto, asistimos a nuevas articulaciones de lo social y de lo económico, como también a la hibridación de la lógica solidaria del movimiento comunitario con la lógica administrativa de los poderes públicos. Aparecen nuevas formas de democracia local y regional que demandan la participación de actores interesados, de diferentes grupos de usuarios y de ciudadanos. Se trata, en cierta forma, de "hallazgos" históricos, porque proceden a la vez de la contestación al modelo fordista-asistencialista anterior y de la búsqueda de soluciones alternativas a las limitaciones del modelo neoliberal que se busca imponer. También se pueden observar las diferentes fases de la historia del movimiento comunitario en Quebec, dibujadas sobre la trama de las diferentes dimensiones de la gran crisis contemporánea: una dimensión cultural, donde están en juego los modos de vida y la identidad social de actores sociales; una dimensión institucional, donde se redefinen las reglas del juego; y una dimensión económica, donde los límites alcanzados por el crecimiento imponen nuevas formas de hacer. Así, se desarrollan nuevas maneras de concebir el equilibrio entre desarrollo social y desarrollo económico, entre lo global y lo local, y entre los poderes públicos centrales y las asociaciones locales participativas.

El movimiento moviliza, así, la acción colectiva en torno a la creación de "espacios intermediarios de gestión de lo social"¹¹. La alternativa pasa por la integración de los actores involucrados en los mecanismos decisionales, por una democratización tanto del modo de producción como del modo de consumo. La polarización conflictiva entre apropiación estatal y apropiación colectiva genera una nueva lógica de acción, donde el énfasis sobre lo no negociable —que oponía a la lógica dominante una lógica atravesada a la vez por la individualidad y la solidaridad— cede el paso a una lógica de negociación del sentido entre grupos de actores anteriormente contrarios.

De todas maneras, ciertas cuestiones permanecen en suspenso. Así, la regionalización y la descentralización parecen emanar del gobierno central. Se debe preguntar si ese proceso no es más una centralización local que una descentralización de poderes provinciales, donde lo local se encuentra enmarcado por lo central; asimismo, si el modelo de democracia representativa de agrupaciones

¹¹ Según los términos de J.L. Klein, "Autonomie et dépendance des mouvements sociaux dans la régulation postkeynesienne", en B. Lévesque, A. Chomel, O. Chouinard (dir.), *L'autre économie, une économie alternative?* (Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec, 1989), pp. 297–307.

cooperativas, donde cada uno de los colegios electorales de los CDEC no contribuye, en cierta medida, a diluir el potencial de movilización de la base del movimiento comunitario.

También se han hecho ciertas críticas al interior del movimiento comunitario. Así, a través de programas públicos (inserción para la economía, vivienda alquilada, etc.), una parte del medio comunitario es percibida como cumpliendo una función instrumental que propicia el descompromiso del Estado, dejando de lado su función de defensa de los derechos y promoción de la justicia social. Por otra parte, la participación del movimiento en la puesta en marcha de políticas sectoriales puede haber alejado a ciertas organizaciones de su aproximación transversal a la comunidad. El desafío consiste entonces en preservar esos logros sectoriales e inscribirlas en un enfoque integrado de la comunidad local, sin perder de vista la función tradicional de defensa de los derechos y promoción de la justicia local.

Finalmente, en el momento en que los gobiernos buscan soluciones a la crisis profunda que fractura las sociedades occidentales, se debe evitar aplicar a estas experiencias un marco rígido de evaluación que podría no tomar en cuenta la naturaleza específica de las intervenciones y sus objetivos. Así, las experiencias de desarrollo de las comunidades locales en Montreal pueden ser vistas como arbitrajes aún inestables entre gobierno local y corporativismo, entre iniciativa ciudadana y el Estado, entre innovación e institucionalización. No se debe, por lo tanto, tener un discurso ingenuo sobre la participación. Se reconoce que ésta actúa como el eje maestro de una sociedad democrática. La experiencia del sector comunitario en Quebec se sitúa entre “la esperanza y la duda”¹² en cuanto a la capacidad de generar compromisos aceptables desde el punto de vista de los actores sociales en materia de políticas sociales y económicas. El modelo de desarrollo asociativo implica riesgos que vale la pena asumir.

¹² Título del documento producido por el Comité de Orientación y de Concertación en la Economía Social, en 1996.