

Desarrollo integrado: combinar la actividad económica y la movilización social

Jacques L. Boucher*

El desarrollo jamás es resultado directo de una operación simple; nace, más bien, de un proceso que requiere tiempo, una puesta en tensión de dinámicas múltiples y, en parte, divergentes. Esto tanto en la escala muy local (barrio, “campo” rural) como en la nacional. A la inversa, la intervención exclusivamente dirigida, sectorial, segmentada, de hecho sorda a la complejidad de aquello que hace humanizante a un ámbito de vida, no es jamás productora de desarrollo.

Pero, ¿en qué consiste precisamente el desarrollo integrado? ¿Se trata de una integración en el plano territorial, especialmente entre el espacio local y regional, por un lado, y los espacios nacional y continental, por el otro? ¿Qué dimensiones debe comprender una visión global de desarrollo de un lugar?

El desafío de la integración sociocomunitaria

A menudo se presenta el desarrollo local como una respuesta adaptada a las nuevas realidades de la globalización de la economía, con todo lo que ello implica, como reestructuraciones, cierre de empresas y de establecimientos, cesantía crónica y pauperización tanto social y cultural como económica.¹

Pero los espacios urbanos están siendo rediseñados en una transformación de las composiciones sociales locales² y un trastorno de las pertenencias. Las separaciones entre barrios obreros y barrios “burgueses” han dado lugar a nuevas divergencias sociales mucho más móviles y más difusas, mientras que zonas y barrios urbanos enteros están de alguna manera marginalizados y excluidos. Esa evolución no comporta automáticamente una integración de las diversas categorías sociales. Al contrario: los individuos se encuentran en las idas y venidas y también en los espacios de habitación casi contiguos, pero funcionando en áreas de actividades profesionales, de consumo y de modos de vida completamente paralelos que jamás se encuentran.³

Así, las reestructuraciones actuales de los espacios urbanos implican impactos sociales que representan un desafío temible en el desarrollo social, en el plano de la integración de las poblaciones en

* *Économie et Solidarités*.

¹ Cf. M. Polèse, “La transformation des économies urbaines: tertiarisation, délocalisation et croissance économique”, *Cahiers de recherche sociologique*, vol. 6, n° 2, 1988.

² Léase M. Castells, “Innovation technologique et centralité urbaine”, *Cahiers de recherche sociologique*, op. cit.

³ Cf. J.M. Deleuil, “A qui appartient la nuit urbaine?”, *Économie et Humanisme*, n° 326, octobre 1993 (en informe *La ville, test d'humanité*).

una misma comunidad territorial que, por lo mismo, es difícil de definir.⁴ En un mismo microcosmo geográfico urbanizado, los individuos viven identidades múltiples y diversificadas, que los llevan a considerar como lugar de pertenencia común apenas un barrio residencial o una repartición de trabajo, esta última cada vez más dispersa, por la precariedad del empleo y, sobre todo, por su inexistencia.

Uno de los primeros desafíos del Desarrollo Social Urbano (DSU) es, entonces, la integración sociocomunitaria, en un territorio dado, de una población heterogénea. En cada una de las aglomeraciones urbanas de Santiago, Montreal y Lyon, y otras, se han puesto en marcha diversas estrategias de integración social.

En los sectores donde la dualidad social y económica ha tomado una figura espacial, las perspectivas de desarrollo integrado no pueden hacerse sin la intervención del actor público instituido en un espacio bastante amplio, sea en el plano de la aglomeración urbana —el área metropolitana—, sea en su dimensión nacional, a fin de garantizar el interés general. El desarrollo social urbano no puede realizarse en el pliegue local. Necesita de la cooperación entre iniciativas de todo tipo (educativas, culturales, para la calidad de vida, el enriquecimiento de las relaciones sociales locales), como también de la participación local y la intervención pública, en el mínimo de su función de redistribución financiera. Finalmente, la integración social también exige la integración económica.

Para una integración socioeconómica

Cualquiera sea su mérito, las intervenciones de integración sociocomunitaria no son suficientes para hacer de un barrio un lugar de plena inserción social, ni tampoco de inserción en el plano económico. Los barrios hacia los cuales apunta el DSU han sido los primeros tocados por el desmoronamiento de la condición salarial en las sociedades industrializadas. Aunque es prematuro anunciar “el fin del trabajo”,⁵ el tiempo de trabajo en la vida de los individuos está a punto de disminuir considerablemente. Por otra parte, el trabajo asalariado continúa representando una poderosa palanca de inserción social.

Las propuestas de soluciones micro y macroeconómicas son parte importante de la agenda actual, insertas en el propósito de inventar nuevas formas de solidaridad social y económica. Se trata, sobre todo, de una cuestión de distribución del trabajo, de beneficios de la ciudadanía y de economía social. Pero, a excepción de ciertas actividades de economía social, esas propuestas parecen escapar a las competencias de los actores locales y a las dinámicas del desarrollo social urbano. Por lo tanto, a medida que esas propuestas se desarrollan, se está obligado a admitir que ellas pueden tener un impacto considerable en el desarrollo social de los barrios. También es posible preguntarse si los encargados del DSU no pudieran o deberían buscar ganar experiencia en ese sentido.

Para ser eficaz en el plano social y económico, la reducción del tiempo de trabajo⁶ debe claramente permitir una redistribución real del empleo y de los ingresos del empleo, y generalizarse en un conjunto social bastante grande, el espacio nacional al menos, si no continental.⁷ Además, debe estar

⁴ R. Morin, “Communautés territoriales et insertion socio-économique en milieu urbain”, en Juan-Luis Klein y Benoît Lévesque (dir.), *Contre l'exclusion: repenser l'économie* (Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec, 1995).

⁵ Según la expresión “La fin du travail”, de J. Rifkin (Paris/Montréal: La découverte/Boréal, 1996).

⁶ Cf. por ejemplo J. Rigaudiat, *Reduire le temps de travail* (Paris: Syros, 1993).

⁷ Es una cuestión de la Unión Europea, pero no está en la agenda de América del Norte en el marco del tratado de libre comercio, que debería ampliarse luego a Chile.

acompañada de una renovación de la organización del trabajo y de un proceso de negociación entre los actores implicados, en relación con el reparto de los costos y beneficios de ese reajuste.

Algunas de esas negociaciones se desenvuelven en el plano microsocioal, en el marco de la empresa por ejemplo, entre la dirección y los sindicatos; también existen en el ámbito nacional. En el nivel intermedio, sin embargo, en el espacio de la aglomeración urbana, por ejemplo, apenas existen testigos de tal proceso, como si los actores locales, tanto públicos como asociativos y privados, no pudieran tener injerencia en esa cuestión. Por lo tanto, las Corporaciones de Desarrollo Económico Comunitario (CDEC) de Montreal se podrían convertir en un lugar de negociación en materia de reducción del tiempo de trabajo y redistribución del empleo, dado que acumulan una importante experiencia en la formación y recalificación (“empleabilidad”) de la mano de obra, y que se relacionan con los diferentes actores que deberían estar implicados en una negociación.

La implicación de actores locales y regionales, sobre todo de movimientos sociales, en el proceso de redistribución del trabajo asalariado aparece también como necesaria, a fin de corregir el establecimiento de un mercado secundario del empleo, compuesto de trabajo precario, poco calificado y mal remunerado. Las regulaciones macroeconómicas por la intervención del Estado, allí donde todavía son significativas, no llegan a encauzar ni la exclusión del trabajo ni el desarrollo de desigualdades en el empleo. Paralelamente, las regulaciones microeconómicas por el mercado tienden a profundizar la distancia entre esos dos mercados de trabajo. Así, una real integración social del desarrollo económico exige, junta a la regulación estatal y del mercado, un modo de intervención y de regulación local (barrio y aglomeración urbana) de la redistribución y la creación de empleos para permitir la recuperación del medio y de las categorías más afectadas por la crisis.

Por otra parte, aunque se pudiese llegar a una redistribución más equitativa del trabajo asalariado, se está lejos de asegurar que cada ciudadano encontrará, en el corto plazo, un empleo adecuado a sus necesidades o a las de sus dependientes. Así, un desarrollo económico que integra la dimensión social no puede evitar establecer un sistema de redistribución que pase por canales adicionales al mercado y al trabajo asalariado. El “asistencialismo” de la posguerra había encontrado como respuestas el seguro a la cesantía, los diversos programas de complemento o de seguridad del ingreso y el acceso a los servicios de salud y educación. Las críticas a esos programas son conocidas: centralización, agotamiento de la eficacia, alto costo, creación de dependencia, etc. Algunos proponen reemplazar las políticas de asistencia por un “ingreso de ciudadanía”⁸ incondicional y universal, a fin de eliminar los problemas de estigmatización social y dependencia. Sin duda, es posible establecer progresivamente un régimen de reemplazo de programas como ése, allí donde hay programas de suplemento del ingreso, que no es el caso de sociedades en desarrollo, como Chile. Pero ese modo de redistribución no garantizará por sí mismo la inserción social ni inmunizará a sus beneficiarios contra la pasividad y el aburrimiento. Así, es necesario inventar y desarrollar actividades fuera de las horas de trabajo asalariado del sector público o comercial, algunas de las cuales pueden transformarse en verdaderas actividades económicas.

Pluriactividad y economía plural

Esos nuevos lugares de actividades todavía deben ser inventados. Sin embargo, en la sociedad civil existen múltiples grupos autónomos, a menudo anclados territorialmente, que intervienen sobre un plano

⁸ J.M. Ferry, *L'Allocation universelle. Pour un revenu de citoyenneté* (Paris: Cerf, 1995).

más político de defensa de derechos; o en una dimensión más económica, a través de la organización de servicios a la población, en la forma de servicios de proximidad, por ejemplo; o en el plano cultural, el de la apropiación simbólica, entre otros, de cara a las diversas formas de manipulación en el mundo de las ideas o del consumo. Ese tipo de actividades recibe un reconocimiento social y económico todavía más limitado.

No se trata, sin embargo, de una simple cuestión ocupacional o de actividades marginales en la vida de los individuos y la construcción de la sociedad. Lo que está en juego es encontrar un nuevo equilibrio “entre vida profesional, vida social y vida personal”,⁹ equilibrio que puede y debe variar según las etapas de la existencia o los “tiempos sociales”. Ahora bien, una operación como ésta no se puede realizar sin la articulación entre las actividades sociales y culturales, por una parte, y el desarrollo económico y la participación política, por otra. Además, el terreno abonado donde emergen y se desarrollan es profundamente local y urbano. Las asociaciones sociales y culturales no pueden ser dirigidas desde el exterior de la sociedad civil, por instancias nacionales o supranacionales, a pesar de que éstas deban reconocerlas y apoyarlas. Se trata de un formidable potencial de movilización social en el plano local que contribuye a la vez a reinventar las relaciones sociales y la forma de ser de la economía.

Pero esas realizaciones de la economía social o “solidaria”¹⁰ demasiado a menudo son consideradas como secundarias, si no marginales, con relación a la economía pública y la economía de mercado. Se intenta, a veces, utilizarlas como complemento, de bajo costo, para reemplazar los servicios públicos que se desmoronan, o como suplemento para ocupar el espacio que la empresa privada no quiere cubrir. Ceder a esa tentación comporta automáticamente el dualismo social, con la puesta en marcha de una serie de servicios de calidad mediocre para los más pobres que no tienen los medios para acceder al sector privado. Una concesión como esa incrementaría igualmente la cantidad de empleos precarios, y haría crecer la estigmatización social, sobre todo allí donde se exigirá la aceptación de tales empleos para acceder a todas las prestaciones de apoyo económico. Ella reforzaría la exclusión social y el dualismo económico, lejos de la integración social de la economía y, de hecho, lejos de la real economía social y solidaria.

Ese riesgo de “instrumentalización” de actividades de la economía social será mucho menos probable allí donde los movimientos sociales son suficientemente fuertes, y están agrupados, para forzar el reconocimiento político de esta forma de actividades económicas y sociales.

Un modelo de desarrollo democrático

Es inútil pensar en el desarrollo integrado sin la participación real de la población local, que pasa por las organizaciones que esta última se ha dado y controla. Desde esta perspectiva, los ejemplos de asociaciones negociadas y administradas conjuntamente entre esos organismos y los poderes públicos se suman, sin a menudo llegar, por el momento, a implantar un nuevo modelo generalizado de desarrollo. Tales formas de participación e integración parecen menos probables con actores de la

⁹ X. Gaullier, “Pluriactivité à tout âge”, en *Esprit*, nº 217, diciembre 1995.

¹⁰ J.L. Laville (dir.), *L'économie solidaire, une perspective internationale* (Paris: Desclée de Brouwer, 1994).

economía de mercado, sobre todo con la presión que actualmente ejercen las visiones neoliberales de la globalización. Sin embargo, las CDEC ofrecen posibilidades y también realizaciones en ese sentido.¹¹

Tales acuerdos entre los actores sociales que son las empresas privadas, el Estado, los grupos vecinales y los movimientos sociales, pueden desenvolverse también en el plano del conjunto del desarrollo industrial, económico, social y de la utilización de recursos. En esa perspectiva, habitar un lugar no se limita a la simple residencia, sino que permite una apropiación integrada de diferentes dimensiones del desarrollo, tanto para el presente como para el futuro. Habitar su territorio significa que los individuos y las comunidades elaboren estrategias de desarrollo que prioricen el *saber* y el *poder* de los *actores sociales*; la *identidad*, la *vialidad* de los ecosistemas tanto físicos como humanos; la *solidaridad* y la *equidad* entre los individuos y las comunidades, tanto local como mundialmente.¹²

Así, una plena integración social del desarrollo local urbano comporta una dimensión de democratización de la economía y de la utilización de los recursos del territorio. Dicho de otra manera, la integración social de la economía en un proceso de desarrollo queda trunca con la ausencia de un hacerse cargo y de un dominio del territorio no sólo por parte de los poderes públicos, sino también por la población local, es decir, la sociedad civil. Tal hacerse cargo implica previamente un cierto grado de identidad territorial y comunitaria, y contribuye a consolidarla. Es una visión muy alejada de la regulación del mercado, que excluye, y de la planificación tecnocrática, que sectorializa, olvidando las particularidades y negando las iniciativas.

Un modelo de desarrollo integrado y democrático supone una nueva articulación de las relaciones entre los poderes públicos y la sociedad civil, que le permite de esta manera cumplir su función y asegurar la autonomía de sus iniciativas. Exige, también, muy a menudo, un reajuste de la repartición de los poderes y responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno.¹³

Si bien es absolutamente necesario, el dominio de la población y de los poderes locales sobre el ajuste y el desarrollo del territorio no es suficiente para asegurar un modelo de desarrollo integrado. Ese dominio será muy parcial si la orientación y la organización del trabajo permanecen como realidad intocable, si el autoritarismo y la exclusión continúan reproduciéndose en los lugares de trabajo.

En muchas formas actuales de exclusión en el ámbito del acceso al trabajo asalariado, subsiste, en el ejercicio mismo de este último, una forma de exclusión incompatible con un modelo de desarrollo social integrado. Se trata de la exclusión política, del despojar a los asalariados del poder o dominio sobre su trabajo, su organización, y la de la empresa y la producción. Como las actividades de trabajo mantienen siempre un lugar importante en la sociedad y la vida de los individuos, un desarrollo integrado y democrático es insostenible sin la democratización del trabajo.

Esas dos formas de exclusión en el plano del trabajo asalariado representan un desafío enorme para los sindicatos, pero también para otros movimientos sociales; entre ellos, el movimiento de mujeres, las asociaciones autónomas de jóvenes y otros grupos tanto del movimiento comunitario como del movimiento ecológico, que intervienen cada vez más en el plano de la producción y del trabajo. La democratización de los lugares de trabajo no se decreta "desde arriba". Se construye en las luchas cotidianas locales de los asalariados y está ligada con las luchas fuera del trabajo por la transformación

¹¹ En Montreal se ha visto, entre otros, cómo el Reagrupamiento para la Reactivación Económica y Social del Sudoeste (RESO) ha llegado a un acuerdo con relación a la contratación local, la formación y ciertas condiciones de trabajo, con una gran tienda y también con industrias.

¹² Cf. Ch. Gagnon, *La recomposition des territoires. Développement local viable* (Paris: L'Harmattan, 1994).

¹³ Véase el artículo de A. Guillemot, C. Lanvers y P. Suchet, en este mismo volumen.

de las relaciones sociales. Si no, se correrá el riesgo de alcanzar sólo un desarrollo social truncado, parcial y ambivalente, por no decir contradictorio. Dicho de otra manera, o el desarrollo social urbano está plenamente integrado y cubre el conjunto de la actividad en sociedad, o no lo es.

El desarrollo social en el medio urbano no puede ser sólo social; es decir, debe integrar las diferentes dimensiones que pueden conducir a los habitantes y a la comunidad local a la plena ciudadanía. Si corresponde intervenir localmente, es imperativo actuar globalmente en el plano local. Toda práctica en ese sentido busca dejar atrás todas las formas de exclusión, sea ella económica, política, cultural o social. Así, contrariamente a la perspectiva neoliberal, que hace derivar automáticamente lo social de la actividad económica, la visión de un desarrollo integrado implica la actividad económica y la movilización social. El vínculo social no se limita a las interacciones de un inmenso mercado; se construye en una multitud de redes y diversos lugares, procesos e instituciones de negociación entre actores; se trata de un ensanchamiento de la política y de la integración de la esfera pública en la sociedad civil.

Esta perspectiva implica una flexibilización de la tendencia integradora y centralizadora de la instancia estatal, de manera de hacer posible la integración de la comunidad local y de los habitantes en el Desarrollo Social Urbano. Al mismo tiempo, el repliegue en lo local entra en contradicción con el desarrollo social integrado. El apoyo estatal es necesario, y deben renovarse los acuerdos entre las instancias de los diversos espacios. Es así, entonces, que para ser plenamente social, un modelo de desarrollo requiere un nuevo despliegue de la política, y también de lo social.