

Aspiraciones y límites de los programas de apoyo a las iniciativas locales

Gilles Rivet*

En 1993, la Fundación de Francia, la Caja de Depósitos y Consignaciones y el Fondo de Acción Social (FAS) para los trabajadores inmigrantes y sus familias, crearon por tres años el Fondo para apoyar Iniciativas Locales (FIL). Estas instituciones prestan especial atención a la recomposición de las relaciones, en torno a la emergencia de iniciativas, entre las personas que viven en un territorio dado y las diferentes instituciones que se hacen cargo de la gestión de esas iniciativas. Los fundadores del FIL persiguen dos objetivos estrechamente vinculados: la renovación del concepto de ciudadanía mediante la práctica de una “ciudadanía en acción”,¹ renovación que a su vez es condición necesaria para la solución de una crisis institucional (incapacidad para responder a las nuevas cuestiones sociales, crisis de la capacidad de integración...).

La articulación de esos dos objetivos abre otros temas, de los que hoy se ocupa el programa de Iniciativas y Ciudadanía.² Este programa ayuda a la creación o al desarrollo de planes locales de apoyo a las iniciativas (FSIL), que son puestos en marcha por municipios, centros sociales, organismos de vivienda, asociaciones, equipo Contrato de Ciudad, o cualquier otro actor de la vida social y del desarrollo local. Esos planes locales apoyan proyectos que surgen de personas que viven en un territorio dado, sin ninguna discriminación previa en cuanto al tipo de proyecto o la naturaleza de los encargados de llevarlos a cabo. El apoyo es financiero y metodológico, a través de un acompañamiento a quienes originaron el proyecto por intermedio de un profesional o un voluntario; el apoyo está adaptado a las necesidades y a las demandas de quien o quienes desarrollan el proyecto.

No parece razonable, por lo tanto, detener aquí el análisis. La historia, que ya tiene tiempo, de reflexiones y experiencias de participación de los ciudadanos-usuarios en las políticas públicas, y más particularmente en la política de la ciudad, impone prudencia. Esta historia es rica en programas progresivamente vaciados de su contenido, de contratos entusiastas disueltos en la desilusión. Una visión concreta de los desafíos de los FSIL en materia de la recomposición de juegos y de lógicas de los diferentes actores implicados en los programas de apoyo a las iniciativas locales,³ remite, por una parte, a las expectativas de las instituciones respecto de estos programas; y por otra, a las expectativas de los habitantes.

* COPAS, coordinador (1993–1998) de los Programas FIL y de Iniciativas y Ciudadanía, de la Fundación de Francia.

¹ A través de la realización de proyectos concretos que se inscriben en la vida de un espacio público.

² Programa propuesto por la Fundación de Francia en 1997.

³ Se trata de unos veinte programas propuestos por Iniciativas y Ciudadanía a partir de los cuales se generó una reflexión colectiva.

Prioridades de las instituciones, prioridades de los habitantes

Cabe recordar que son las instituciones las que originan la mayor parte de estos programas de apoyo a las iniciativas locales, sin consultas previas a los principales implicados ni, *a fortiori*, elaboración conjunta. Entre las motivaciones institucionales, se puede identificar tres grandes categorías: el estímulo a la ciudadanía en general; el mejoramiento y la simplificación de los servicios a los habitantes; y el rendimiento de las inversiones (en términos de estabilización de la población, reconocimiento de las competencias institucionales, mejoramiento de la institución...). ¿Cuál es la importancia de esas tres formas de motivación? ¿Cuál es su articulación y, finalmente, cómo se compatibilizan entre ellas?

Se puede pensar que la importancia de cada uno de esos factores —esto es, su capacidad real de influir sobre las prácticas— corresponde a una jerarquía inversa al orden presentado en el párrafo anterior, esto es, iría del presentado como tercer orden de motivación, al primero. Este análisis no se apoya en una interpretación moral de la intervención institucional, sino que, ante todo, toma en consideración las lógicas institucionales, hechas de imperativos funcionales y administrativos, en función de finalidades instrumentales.⁴ Lo que interesa examinar es la confrontación entre esas lógicas institucionales y otras lógicas impulsadas por ciudadanos ordinarios.

Precisamente, si se buscan las motivaciones de las personas que presentan proyectos a estos programas, se distinguen igualmente tres categorías: el programa puede ser visto como la posibilidad de un “empujón” para la realización de un deseo personal, el cual se une o no a un proyecto más global de vida. A menudo también se evoca la oportunidad, a través de la realización de proyectos, de mejorar las relaciones y los intercambios entre los habitantes de un mismo barrio, que se encuentran a veces y, sin embargo, no se conocen ni se hablan; por otra parte, cabe subrayar que para los encargados de proyectos, a menudo el mejoramiento de este “vivir juntos” define la ciudadanía. Por último, lo que se espera de esos programas es un reconocimiento múltiple: reconocimiento del valor de las personas, de la validez de las palabras y de la calidad de las acciones propuestas, por una recuperación de la confianza en las propias capacidades y la realización de un proyecto personal en un cuadro colectivo más tolerable.

Con relación a las posibles convergencias y diálogos entre los dos tipos de motivación —las de las instituciones y las de los encargados de proyectos— surgen dos observaciones.

La primera está relacionada al tema de la ciudadanía. Evidentemente, las expectativas son muy diversas y no conciernen únicamente a las instituciones ni a los usuarios: en el interior de esos dos “conjuntos”, las variedades son infinitas. Tales divergencias no descalifican a la ciudadanía en sí, ni a aquellos que desean trabajar en ella; pero sí prohíben pretender apoyarse en un presunto consenso para esquivar los debates sobre la validez respectiva de las diversas lecturas que se hacen del concepto de ciudadanía.

La segunda observación es que parece posible una convergencia en torno al proyecto de cambios institucionales para mejorar la consideración, la expresión y la implicación de los habitantes de un territorio dado, proyecto que responde efectivamente a las expectativas de algunos habitantes.

⁴ Cf. las importantes contribuciones de Bernard Eme a los trabajos del FIL y de Iniciativas y Ciudadanía.

Reconocimiento mutuo

¿En qué consiste realmente el funcionamiento cotidiano de estos programas?

Son, precisamente, —y más particularmente las reuniones de su comité de asignación de fondos— lugares de encuentro y de debate entre los representantes institucionales, los asesores y los habitantes que presentan proyectos.

Ahora bien, se puede constatar que esos debates son a menudo más técnicos que políticos: lo que está en discusión no es el sentido, ni del proyecto ni de la respuesta que se le está entregando. Hay igualmente la impresión, sentida por los que presentan iniciativas, de que en cada confrontación a propósito de los proyectos presentados, hay que convencer a las instituciones, a pesar de que teóricamente ya están convencidas, dado que ya están implicadas en todo el procedimiento de apoyo a las iniciativas. Surge la imagen de instituciones que expresan miedos, colocan condiciones, ponen obstáculos y, por lo tanto, se distancian de lo que deberían ser: acompañadores que conocen a los encargados de proyectos, que les expresan su confianza y, con ello, les facilitan valorizar su potencial.

Se pueden hacer dos lecturas, optimista o pesimista, de estas observaciones. La optimista aboga por una maduración necesariamente larga de los cambios institucionales, para lo cual conviene sencillamente mostrar obstinación y armarse de paciencia. La pesimista se apoyará sobre el análisis según el cual una de las características de las lógicas institucionales es precisamente ser incompatible con una búsqueda o una producción al nivel del sentido de la acción. Las decisiones tomadas no pueden ser entonces, en el mejor de los casos, otra cosa que ajustes superficiales y puntuales de esas lógicas institucionales.

Finalmente, ¿cuáles pueden ser las ambiciones del FSIL? ¿Por dónde empezar la evaluación lúcida de estos programas?

Una persona realista admitirá que en ningún caso estos programas pueden superar las lógicas funcionales de las instituciones; pero que sí pueden contribuir a un mejoramiento de esas lógicas en el sentido de una mayor capacidad de diálogo con otras lógicas, basadas éstas sobre la experiencia cotidiana y la acción concreta. No se trata, por tanto, de pretender introducir, en un proceso progresivo mixto, lógicas de acción “de los pobladores” en el interior de las lógicas de las instituciones. Una evolución de ese tipo conduciría de hecho a la negación de la identidad de las instituciones y, por tanto, a su disolución. Al contrario, se debería favorecer encuentros, reconocimientos mutuos y diálogos entre esas lógicas diferentes, todos objetivos que son particularmente alcanzables para los FSIL.

La persona realista no se inhibe para medir los efectos positivos de esos programas. En el plano institucional, se puede, por ejemplo, notar una gestión más reactiva y más inventiva, gracias a un mejor conocimiento de los usuarios-administrados, de su demanda y de sus sugerencias, o una mejor asociatividad entre instituciones o programas con objetivos similares.

En el plano de las relaciones sociales, cabe comprobar un mejoramiento de las relaciones entre personas y grupos que viven en el mismo territorio. Y en el plano de relación política, se puede subrayar una cierta revitalización de la ciudadanía a través de una implicación en los aspectos delimitados de la vida cotidiana de un espacio público, que produce una recuperación de confianza recíproca entre administrados e instituciones administradoras.

Una persona utópica, por su parte, no negará estos aportes de los FSIL, pero no se contentaría con ello y continuaría planteando de manera insistente dos temas:

- El primero es el producto de la acción cotidiana de los programas, que tropieza regularmente con *la noción de interés general*. De forma más o menos explícita,⁵ a menudo se plantea esta noción como si hubiera consenso en torno a ella y, por lo tanto, se la debate poco o nada. Al prohibirse de hecho un debate real sobre esta noción, se elimina una fuente de intercambios sobre los temas de fondo (sentidos de esos programas de apoyo a las iniciativas, sentidos de los proyectos presentados). Y ello porque la noción de interés general —que puede analizarse, por ejemplo, a través de relaciones entre espacio público y esfera privada, para ir rápido⁶— es el corazón de esos programas. A la inversa, si es que los FSIL se permitieran un discusión a partir de proyectos, sobre la noción de interés general, entonces se abrirían necesariamente a debates sobre temas que forman el corazón opaco de esos programas: ¿cómo puede vivirse una ciudadanía en las sociedades de comunicación del tercer milenio? ¿Cómo administrar o dejar atrás la paradoja de instituciones que crean programas teóricamente encargados de objetar su propia lógica?
- El segundo tema remite a los orígenes de esos programas. Subrayando el carácter exclusivamente institucional de la gran mayoría de estos programas, se preocupa del *rol del movimiento social*. Sin embargo, hoy este tema es casi inexistente. Ello se debe tanto a la historia de los programas de apoyo a las iniciativas locales, como a la naturaleza actual de los movimientos sociales en Francia. Éstos no se encuentran masivamente incentivados —es lo mínimo que se puede decir— por las interrogantes y las exigencias de un reconocimiento mayor de la capacidad que tienen los ciudadanos comunes de implicarse en el espacio público. Se puede simplemente constatar que tales interrogantes y exigencias se expresan hoy bajo la forma de insatisfacciones y frustraciones sordas.

A la inversa, se podría pensar que un desarrollo de movimientos sociales en torno al tema de la ciudadanía tendría repercusiones sobre los modos de constitución de los FSIL,⁷ las cuales, a su vez, producirían sin duda efectos realmente diferentes.

⁵ Los textos de constitución de los FIL confunden a veces la noción de interés general con la noción de mirada colectiva que se espera presente en los proyectos de pobladores.

⁶ Cf. sobre este tema el documento “Vie associative et démocratie: il ne suffit pas de gérer”, *Économie et Humanisme*, nº 332, marzo 1995.

⁷ Cabe subrayar que algunas colectividades territoriales, en varios grupos, han desarrollado con muchos matices fondos locales limitados, particularmente para jóvenes.