

## ***La co-producción de políticas sociales en Québec: el caso de la economía social***

Marguerite Mendell  
Concordia University, Montreal, Canadá

Yo propongo presentar el caso de la evolución de la economía social en Québec desde el punto de vista de un *proceso*, los elementos que han permitido que la economía social haya asumido el lugar que ocupa hoy en la sociedad de Québec, y los desafíos que hoy se enfrentan. Este *proceso* ha sido, y continúa siendo, vital para el desarrollo de la economía social en Québec y nos proporciona importantes experiencias que se podrían aplicar a otras regiones. La experiencia del Québec demuestra la importancia y la variabilidad de los contextos institucionales donde se desarrolla la economía social; en Québec, las alianzas entre los movimientos sociales, el sector laboral, las cooperativas, el sector comunitario y, de una manera mas significativa, la construcción de un contexto institucional multi-participativo y multi-sectorial comprometido a un marco de “*gobernanca distributiva*”, han sido críticos para el desarrollo de la economía social. Los actores de la economía social están involucrados en la innovación institucional en diferentes sectores, uno de los cuales es la creación de una red de redes, “el Chantier de l’économie sociale” (sitio de construcción de la economía social) y la creación de herramientas – financiamiento, entrenamiento, servicios a las empresas y material de investigación. Ellos están *incrustando a la economía en los contextos sociales*, diseñando enfoques de desarrollo sostenible que satisfagan las necesidades y los deseos de las comunidades y creando los instrumentos apropiados para lograrlo. Esto representa la arquitectura de la economía social en Québec hoy en día.

Permítanme relatarles un poco sobre el pasado. ¿Por que existe este interés en la sociedad civil, en asociaciones, en comunidad a través del espectro político, desde un llamado a renovar el compromiso cívico, a propuestas de democratizar el Estado del Bienestar dándoles a la comunidad, asociaciones y empresas colectivas un papel integral en la transformación del Estado de Bienestar o en la construcción de un Estado de post- Bienestar? Existe un gran volumen de literatura e interés sobre el “empoderamiento”. Sin embargo empoderamiento, en el sentido que tiene mas significado, tiene que resultar en una transferencia substancial de recursos. Si la economía social, como existe en Québec y en otros lugares, es empoderadora, necesita nuevos espacios políticos donde nuevos e híbridos arreglos socio-económicos puedan ser negociados. En efecto, requiere “*múltiples espacios públicos*” – muchos centros decisorios, subsistemas multi-espaciales de regulación; requiere innovación institucional. Es en estos espacios que los actores de la economía social pueden influenciar la distribución de recursos por medio de estrategias negociadas para el desarrollo socio-económico. El desafío es coordinar estos múltiples actores dentro de la estructura de un marco institucional híbrido mezo y macro. Esencialmente, esto implica alejarse de lo localizado, espacializado o concentrado en un sector hacia una “*economía política de ciudadanía*” que estudia los papeles productivos de ciudadanos

democráticos en la creación de riquezas privadas y públicas, aprovechando la capacidad de los ciudadanos de construir estrategias de desarrollo alternativas en colaboración con actores de los sectores privados y públicos. Este proceso incorpora innovaciones iniciadas por el sector comunitario en la provisión de servicios sociales, creación de empleos, desarrollo de nuevos sectores, instrumentos genéricos para el desarrollo como financiamiento, entrenamiento, documentación e información, entre otros. En los Estados Unidos, comúnmente se refiere a movimiento renovador cívico y estrategias comunitarias integradas; en el Canadá estamos adaptando estas estrategias comunitarias integradas en proyectos pilotos en diferentes puntos del país.

La economía social en Québec es un ejemplo de un experimento institucional que ha reemplazado una forma de gobierno jerárquica con *procesos deliberativos*, donde el sector privado, el sector público y el sector comunitario popular participan en negociaciones para crear estrategias socio-económicas de desarrollo. La economía social en Québec tiene sus raíces en la cultura popular y movimientos de oposición. Hoy en día los actores de la economía social en Québec negocian nuevos arreglos sociales dentro de una pluralidad de instituciones que se intersectan y coinciden. Este es el resultado de una combinación de aprendizaje, flexibilidad y adaptación cultural, ya que los actores acostumbrados a tener enfrentamientos y relaciones adversariales, establecen asociaciones colaborativas para obtener metas comunes. La experiencia nos demuestra que la incorporación de grupos, movimientos y asociaciones dentro de espacios institucionales donde los actores tienen que convivir y trabajar en grupo, facilita la transformación hacia modelos democráticos de gobierno. La institucionalización de estas prácticas y procesos facilita su integración en la agenda pública. El gobierno invita a actores no-institucionales y participa en la innovación institucional iniciando procesos de co-regulación, especialmente donde iniciativas socio-económicas provenientes de la ciudadanía han triunfado cuando las estrategias adoptadas por el gobierno han fallado. Este es el caso en Québec donde hay una presencia bien fuerte de movimientos sociales y una red de actores que pueden negociar con el gobierno por medio de una sola voz.

La economía social en Québec tiene una larga historia; sin embargo su prominencia actual empezó en 1996 cuando el gobierno invitó a los grupos comunitarios y movimientos sociales a participar en la cumbre sobre la economía y el futuro social de Québec. “El chantier de la economía social” fue uno de los dos “chantiers”, sitios de construcción o grupos de trabajo, asignados a proponer estrategias para enfrentar la crisis fiscal y de desempleo que enfrentaba el gobierno en esa época. La cumbre sobre la economía no era una experiencia nueva en Québec. La “concertación”, el término comúnmente usado para definir negociaciones y conversaciones tripartidarias entre los mayores actores en Québec – la industria, el gobierno y el movimiento laboral – esta incrustada en la cultura política de Québec. El estado – el gobierno de Québec – ha estado involucrado en la formulación de estrategias de desarrollo económico desde la revolución tranquila de los años sesentas. En Québec casi el 40% de los trabajadores están sindicados, lo que sitúa al sindicato en una posición importante para negociar, pero no solamente en el sector público. El sector privado es el tercer fuerte socio en

este arreglo social para desarrollar y guiar la economía lo que ha caracterizado Québec y lo que lo ha distinguido del resto del país.

“Estado socio” (partnership state) es lo que mejor caracteriza lo que se llama “Québec Inc.” para describir la relación entre el gobierno de Québec, el sector laboral y el sector privado desde los años ochentas cuando estableció las prioridades de la economía del Québec y desarrolló estrategias innovadoras para obtener los resultados deseados. Este fue particularmente el caso en 1983 con la creación del “Fonds de solidarité des travailleurs” (Fondo de solidaridad para los trabajadores) por la Federación de Trabajadores del Québec, un momento muy importante en la historia contemporánea del Québec que también nos ayuda a comprender el desarrollado de la economía social en Québec.

El Fondo de solidaridad es primeramente un fondo de pensión compuesto por las contribuciones voluntarias de los miembros de la Federación de Trabajadores de Québec y no-miembros. La creación del Fondo le proporciona los recursos al sector laboral para participar en el desarrollo económico de Québec por medio de su capacidad de invertir directamente en empresas y sectores donde la creación de empleos y la seguridad de estos están aseguradas. Para proteger a sus miembros, el Fondo también se comprometió a invertir un gran porcentaje de sus recursos en inversiones seguras con razonables tasas de interés. El establecimiento del Fondo en 1983 requirió legislación provincial y federal; generosos incentivos fiscales fueron creados para atraer miembros. Mientras muchos ponen el enfoque en los impresionantes resultados financieros, desde nuestro punto de vista la importancia está en la capacidad que le da al movimiento laboral de participar directamente en el desarrollo económico, y el papel vital que tuvo el gobierno en esta empresa. La Confederación de Sindicatos Nacionales (CSN) también estableció un fondo solidario en 1995, “Fondaction”, diseñado para llevar a cabo objetivos socio-económicos; disfruta de las mismas ventajas fiscales que el Fondo de solidaridad. Hoy en día el gobierno de Québec participa en una variedad de instrumentos financieros en el sector creciente del “financiamiento solidario” (solidarity-based finance) que tiene por objetivo el desarrollo regional y local y la economía social. Notablemente, el gobierno de Québec en su último presupuesto ha alocado \$10 millones de dólares a la recién creada FIDUCIA, un fondo de inversión “cuasi-capital o inversión paciente” de \$54 millones de dólares. Esta “inversión paciente” es el primer instrumento de inversión para la economía social creado por el Chantier de la economía social en asociación con la Federación de Trabajadores de Québec, la Confederación de sindicatos nacionales, el gobierno provincial y el gobierno federal. El capital inicial de la FIDUCIA fue proporcionado por el gobierno federal y su compromiso de capitalizar la economía social en todo el país. Yo creo que el reconocimiento del papel del sector laboral como un socio en el desarrollo económico desde principios de años ochenta, hoy se aplica a la economía social ya que cada vez más se va reconociendo su capacidad de impulsar desarrollo económico en Québec.

Pero hay una historia más larga que debe de ser narrada y que contribuye a nuestros objetivos de señalar las lecciones y desafíos en Québec. Lo que los investigadores

québécoises llaman la cuarta generación de la economía social se refiere a la aparición de los movimientos sociales en los años sesenta y a la movilización para obtener una democracia más democrática y participativa. Las numerosas iniciativas de la sociedad civil – comités de ciudadanos, bancos de comida, centros comunitarios, asociaciones de cooperativas económicas de familias, que se crearon en la década de los sesenta, se multiplicaron en la década de los setenta para incluir grupos de recursos técnicos para cooperativas habitacionales, centros de salud para las mujeres, medios de comunicación comunitarios, campos de verano para las familias, cooperativas de trabajadores, entre otros. Las clínicas médicas comunitarias vinieron a ser el modelo para los centros locales de servicios comunitarios (Centre locaux de services communautaires) – clínicas comunitarias de salud y centros de servicios sociales auspiciados por el gobierno y establecidos en toda la provincia en 1974; clínicas legales comunitarias vinieron a ser la base para la ayuda legal provincial; guarderías sin fines lucrativos vinieron a ser la base del acceso universal a las guarderías, los CPEs, centros de los pequeños niños (centres de petites enfances) que ahora existen por todo el Québec. Las innovaciones sociales que han sido impulsadas por el sector comunitario han influenciado la innovación institucional en Québec.

Los Centros de desarrollo económico comunitario (CDECs), como son conocidos, fueron experimentos pilotos en lo que se puede llamar “una economía negociada”, una demostración de los beneficios de una colaboración multisectoral y multipartitiva a nivel local. De una manera similar al impacto del activismo comunitario en los cambios institucionales que se dieron en la década de los setenta, los CDECs también representan la institucionalización de las iniciativas impulsadas por el sector comunitario. La participación de los tres niveles de gobierno – provincial, federal y municipal – demuestra que ellos reconocen el valor de la “proximidad” y que las estrategias apropiadas para la revitalización de la economía, la reducción de la pobreza y la cohesión social son mejor diseñadas por los que viven y trabajan en la comunidad. Las políticas apropiadas se dan a partir de estas experiencias. Esta participación también señala al reconocimiento de la necesidad de nuevos intermediarios – ambientes institucionales híbridos y multisectoriales. En la terminología de hoy día, los CDECs son marcos políticos horizontales que permiten la integración de diferentes ámbitos – mercado de trabajo, servicios empresariales y desarrollo de negocios, integración social por medio de iniciativas económicas y desarrollo y revitalización local. Los CDECs fueron los viveros (“pepinières”), las semillas para el diseño e implementación de políticas integrales, el cual reconoce los límites de programas homogéneos y unidiferenciales diseñados en los silos ministeriales, y la necesidad de crear un diálogo multiparticipativo y multisectoral. Los CDECs también vinieron a ser sitios importantes para luchar contra la ideología predominante de disminuir el papel del Estado, argumentando una relación diferente entre el Estado y la sociedad civil. Esta es una muy importante lección debido a que las estrategias de descentralización, tan comunes en muchas partes del mundo, deben de incluir un cambio en la dirección de la cultura política que reconoce el conocimiento indispensable que los actores locales pueden contribuir en la mesa de discusión política y la consiguiente necesidad de flexibilidad en el diseño e implementación de programas. En Québec, la capacidad innovadora y pragmática de la sociedad civil para tratar problemas serios con

estrategias y procesos de implementación concretos ha tenido un impacto importante en la cultura política y en la innovación institucional. La historia de los últimos cuarenta años nos dice que el gobierno ha llegado a aceptar que el dialogo con la sociedad civil es esencial para lidiar con un ambiente socio-económico complejo y en proceso de transformación.

La participación del gobierno de Québec en la financiación de ciertas iniciativas de la economía social, en el desarrollo de programas que capacitan y acomodan a la economía social, el apoyo a la infraestructura que coordina a la economía social en Québec y la creación de una legislación – un marco legal muy necesitado por la economía social – refleja el reconocimiento del significado del papel que juega la sociedad civil en Québec y la necesidad de re-examinar la intervención el estado en el desarrollo social y económico. Los participantes de la “concertación” en Québec en 1996 incluyeron por primera vez actores del sector comunitario, una clara indicación del reconocimiento de la capacidad de los movimientos sociales de implementar iniciativas económicas que satisfacen objetivos tanto económicos como sociales. Hoy, diez años mas tarde, el modelo de la economía social en Québec implica una conversación continua entre el gobierno y los actores de la economía social, por medio de un *dialogo sobre políticas*. En Québec esta practica no es nueva; a nivel de gobierno federal se han iniciado oportunidades y espacios para entablar dicho dialogo, y en estos momentos el gobierno municipal de Montréal esta preparando nuevas políticas para la economía social, a partir de un dialogo con actores de la economía social. El *proceso de diseño de políticas* se está transformando; no es ni un “enfoque arriba-abajo”, ni un enfoque abajo-arriba, es un enfoque que requiere la formulación horizontal de políticas que abarca todos los niveles de gobierno y también crea espacios para la participación de actores no-institucionales. La arquitectura que capacita y acomoda a la economía social en Québec ha requerido el creciente compromiso del gobierno con la *co-producción de políticas públicas* con los integrantes, lo cual no es siempre fácil, sin embargo es ahora un proceso que esta incrustado en la cultura política de Québec.

Hoy en día la economía social en Québec comprende más de siete mil empresas colectivas, tanto cooperativas como organizaciones no lucrativas en muchos sectores. En Québec, la economía social se refiere no solamente a un estatus legal de la empresa colectiva, a cooperativas o a organizaciones no lucrativas, es una visión, un modelo de desarrollo económico alternativo que desafía el paradigma dominante por medio de una practica, por medio de la creación de herramientas de desarrollo – recursos financieros, entrenamiento, documentación y estrategias laborales – los elementos básicos para una economía basada en el ciudadano.

Para que la economía social estableciera sus raíces tuvo que simultáneamente promover empresas colectivas y desarrollar nuevos instrumentos que le permitieron surgir, consolidarse y crecer. Existen muchas barreras institucionales, incluyendo leyes y normas de contabilidad que no reconocen las particularidades de las empresas colectivas y la ausencia de métodos de evaluación y mensuración apropiados que adecuadamente reflejen los valores y el valor agregado de las empresas colectivas. Los desafíos incluyen estrategias de comercialización para desarrollar mercados para los

bienes y servicios que produce la economía social. El hecho de que la imagen de la economía social es muy frecuentemente asociada con actividad en los márgenes de la economía, o exclusivamente con servicios sociales sin valor de mercado, presenta también un desafío; aunque esta situación ya empieza a cambiar dado su creciente visibilidad, lo cual es bien palpable en Québec. El importante trabajo sobre contabilidad social e indicadores sociales esta respondiendo a la necesidad de métodos de evaluación y de medidas de contabilidad apropiadas; políticas de gestión, la integración de la economía social en los movimientos sociales para el consumo responsable, etiquetando, ferias son algunas de las estrategias que existen para crear mercados para los bienes y servicios que produce la economía social. colegios y universidades en Québec están creando diplomados y certificados para las nuevas ocupaciones y profesiones que están surgiendo en los nuevos sectores de la economía social.

En mi presentación, yo he deliberadamente enfatizado el papel de las alianzas, asociaciones e innovaciones políticas pues considero que ha sido esencial para la experiencia del Québec, soy muy conciente que esto es particular para el caso de Québec y su ambiente socio-político y cultural. Sin embargo es una importante lección que hay que compartir por que los procesos que yo he descrito a la larga invitan al gobierno a considerar su compromiso con la economía social como una inversión. Esto requiere un nuevo marco de referencia y a la larga un cálculo diferente. Subyacente a esto es el reconocimiento del impacto positivo de la economía social en las finanzas del estado, tanto con su contribución al crecimiento económico como con la reducción potencial de los beneficios sociales asociados con alianzas productivas en las innovaciones de la economía social. Más que un simple giro de una política pasiva a una política de gobierno activa y programas que no han tenido los resultados esperados, la economía social ha demostrado su capacidad de crear riquezas mientras mantiene su compromiso de igualdad, justicia social y desarrollo sostenible. Es por eso que el gobierno ha empezado a entender que debe de “invertir”.

En Québec, el termino *co-construcción* tiene un significado mayor ya que se aplica a la evolución de la economía social en si y al lugar que ésta ocupará en el futuro en la sociedad québécoise. La creación de alianzas, la creación de redes, el continuo dialogo entre los actores de la economía social capta la compleja dinámica de esta evolución. Liderazgo y savia política son factores críticos en este proceso, como todos lo sabemos. Sin embargo detrás del liderazgo hay vínculos horizontales y verticales y redes de movimientos sociales, organizaciones de desarrollo local, sectores de la economía social, y en los últimos seis años, investigadores en toda la provincia, trabajando para formalizar asociaciones con los practicantes. Sectores, movimientos, organizaciones están vinculados verticalmente a través de la provincia y horizontalmente en polos regionales, y por medio del Chantier a nivel nacional. Esta gran e integrada estructura no solamente a incrementado la visibilidad de la economía social y su legitimidad como un sitio donde crear políticas, de una manera mas significativa, ha creado numerosos “espacios híbridos” participativos a través de la provincia. Esto no ocurrió en el transcurso de una noche; es el resultado de años de entablar relaciones, de tumbar barreras tradicionales entre los movimientos y las organizaciones acostumbrados a trabajar en “silos”.

Las relaciones entre los investigadores y practicantes tuvieron también que ser “construidas”. El desarrollo de estas relaciones implicó diálogo y tiempo. Objetivos comunes no fueron suficientes para borrar diferencias culturales incrustadas entre estas dos comunidades. Este fue el caso aun cuando existían viejas relaciones amistosas y de mucha confianza entre muchos de los participantes. Hoy, podemos decir que esta alianza ha aumentado la capacidad de producir estrategias de intervención en muchas áreas de la economía social, desde temas micro-sectoriales hasta discusiones políticas transversales. Los núcleos de investigación sobre la economía social proporcionan importante documentación para el análisis de la economía social, tanto conceptual como empírico. Investigadores y practicantes colaboran en temas pertinentes de mayor importancia y en la formulación de herramientas de desarrollo. El diálogo que esto ha generado es invaluable para el desarrollo del corpus de conocimientos sobre la economía social. La amplia circulación de documentos y la organización de numerosos eventos públicos han sido críticos para generar un diálogo dinámico sobre políticas.

Hoy en día la relación entre investigadores y practicantes es sólida; juntos han creado un ambiente innovador para el aprendizaje colectivo que es tanto inter-disciplinario como participativo. El término “investigación acción” no es un concepto nuevo. Sin embargo, la construcción de un ambiente institucional que demuestra el valor de la integración de la investigación y el aprendizaje interactivo está desafiando los enfoques convencionales de la educación, investigación y pedagogía. Un creciente número de estudiantes se están involucrando ya sea por medio de cursos universitarios o programas sobre desarrollo económico comunitario y la economía social, o directamente como pasantes o asistentes de investigación en diferentes proyectos. Esta participación los saca de las bibliotecas a las oficinas de los actores. Los estudiantes trabajan con sus supervisores académicos diseñando una rigurosa metodología. Ellos tienen acceso extraordinario a personas e información. La realimentación de los estudiantes es bien positiva; muchos desean trabajar en ese campo una vez que hayan completados sus estudios. Estos estudiantes no solamente expresan una elección profesional. En Québec, un creciente número de personas jóvenes han acogido a la economía social como modelo de desarrollo económico alternativo y democrático, comprometido con la justicia social y con la igualdad. Los principios subyacentes de la economía social llama la atención a jóvenes que se sienten alienados por una ideología predominantemente impulsada por el mercado.