

# El tercer sector en la co-construcción de la política AccèsLogis en Québec<sup>1</sup>

Economía Social y Solidaria /  
Perspectivas

## Yves Vaillancourt

Profesor emérito en la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Quebec, Canadá.

## Marie-Noëlle Ducharme

### François Aubry

Profesionales investigadores en vivienda social y política social, Canadá

## Stéphane Grenier

Docente investigador de la Universidad de Québec

RECEPCIÓN: 26/06/15

ACEPTACIÓN FINAL: 28/09/15

## Resumen

Este artículo se apoya en trabajos teóricos y empíricos llevados adelante desde hace 20 años en el marco de un programa de viviendas sociales en Québec, Canadá.

Para ello realizaremos un análisis en el cual distinguiremos dos formas de participación de los actores del tercer sector en el desarrollo de las políticas públicas. La primera, definida como co-producción, en la que la participación de los actores se limita a la puesta en ejecución de las políticas públicas, y la segunda, llamada co-construcción, que expresa la relación en la intervención conjunta de esos actores en el diseño mismo de las políticas.

Para ilustrar esta distinción, analizaremos la intervención del tercer sector en un programa de vivienda social llamado AccèsLogis Québec que permitió, entre 1997 y 2014, realizar y desarrollar 37 000 nuevas viviendas.

## Palabras clave

- políticas sociales
- vivienda
- co-producción
- co-construcción
- tercer sector
- Québec

## Resumo

Este artigo baseia-se em trabalhos teóricos e empíricos reportados desde há 20 anos no âmbito de um programa de habitações sociais levadas adiante em Québec, Canadá.

Para isso, nós faremos uma análise onde podemos distinguir duas formas de participação dos atores do terceiro setor no desenvolvimento das políticas públicas. A primeira, definida como co-produção, onde a participação dos atores está limitada à implementação das políticas públicas e, a segunda, chamada co-construção, que exprime a relação na intervenção conjunta desses atores no desenho mesmo das políticas.

Para ilustrar esta distinção, vamos analisar nesse texto a intervenção do terceiro setor em um programa de habitação social chamado AccèsLogis Québec, que permitiu, entre 1997 e 2014, realizar e desenvolver 37.000 novas casas.

## Palavras-chave

- políticas sociais
- habitações
- co-produção
- co-construção
- terceiro setor
- Québec

---

## Para citación de este artículo

Vaillancourt, Y.; Ducharme, M. N.; Aubry, F y Grenier, S. (2015). El tercer sector en la co-construcción de la política AccèsLogis en Québec. En *Revista +E versión digital*, (5), pp. 50-59. Santa Fe, Argentina: Ediciones UNL.

## 1. Introducción

Desde hace más de cuatro décadas que nos interesamos por la evolución de las políticas sociales en Canadá. En el nivel normativo, nuestra concepción de las políticas sociales ha experimentado dos grandes períodos.

En el primero, de 1970 a 1985, consideramos que una política social garantizaba una mejor distribución del ingreso y la búsqueda del interés general cuando provenía exclusivamente de la intervención estatal.

Luego, a través de los años, nuestro marco conceptual cambió, de modo que a partir de 1985, conforme lo vemos, una política social eficaz debía provenir siempre de la intervención del Estado, pero de un Estado *partenaire*, con apertura a la participación de los actores de la sociedad civil, incluido el tercer sector.

Esta forma de intervención es la que nos llevó a distinguir entre dos formas de participación del tercer sector en las políticas públicas.

La primera, que llamamos co-producción, se caracteriza por la participación del tercer sector en la implementación de las políticas, es decir, en la dimensión organizacional. La segunda, que llamamos co-construcción, concierne al diseño de las políticas y refiere a su dimensión más institucional.

Estas dos formas de participación son complementarias.

Postulamos que las reformas más innovadoras y democráticas de las políticas públicas son las que proporcionan los arreglos institucionales a través de los cuales los actores de diferentes sectores (el tercer sector, el sector privado con fines de lucro y los poderes públicos) instauran relaciones de asociación que definen no sólo el modo de aplicación de las políticas públicas (cómo se prestan los servicios), sino también su contenido y evolución. Sostenemos que tanto las políticas públicas co-construidas como las co-producidas, con una fuerte participación del tercer sector, pueden, con ciertas condiciones, ser más inclusivas, democráticas y redistributivas.

La creación, en 1997, del programa AccèsLogis Québec, componente principal de la política de vivienda social del gobierno de Quebec, es un buen ejemplo de esta política.

El balance que presentamos pondrá en evidencia que la originalidad y el éxito del programa provienen de que no ha sido desarrollado en forma aislada por el Estado quebequense sino co-construido a través de un partenariado entre el Estado, el tercer sector y otros actores de la sociedad civil y el mercado de trabajo. Este trabajo consta de tres partes. En primer lugar, clarificaremos nuestra distinción entre la co-producción y la co-construcción de

políticas públicas. En segundo lugar, describiremos los principales elementos del programa AccèsLogis Québec y, por último, en un registro más analítico, destacaremos cómo el programa constituye una innovación social en la cual los actores del tercer sector no sólo participan en la co-producción sino también en la co-construcción.

## 2. Los conceptos de co-producción y co-construcción

Desde finales de la década de 2000 hemos publicado varios textos en los que distinguimos entre la co-producción y la co-construcción de políticas públicas, teniendo en cuenta las diversas revisiones de la literatura y varios estudios de caso (Vaillancourt, 2011, 2014 y 2015). La formulación de nuestro punto de vista teórico se puede resumir en cuatro puntos.

*En primer lugar, hablamos de co-producción de políticas públicas y no de co-producción de servicios, que puede provenir de las empresas u organismos públicos, del sector privado con fines de lucro o del tercer sector.* Al respecto se ha desarrollado, desde la década de 1970, una vasta y rica literatura procedente de la sociología del trabajo y de las ciencias de la gestión que refiere a la co-producción en un sentido micro para poner en evidencia no sólo la participación de los trabajadores y directivos sino también la de los usuarios en la planificación, producción y entrega de servicios. La idea de co-producción rompe con la imagen que sugiere que los usuarios se limitan a la función de consumidores pasivos. Para que haya co-producción, las partes interesadas deben ser al menos dos: usuarios y trabajadores. Esta línea de pensamiento es especialmente importante en los espacios de intervención y de investigación interesados en la renovación de las prácticas en el ámbito de los servicios relacionales y reflexivos, en el ámbito de los servicios de proximidad y de *care*, por ejemplo. Aunque esta forma de considerar la co-producción se encuentra en algunas de nuestras investigaciones, no referiremos a ella cuando invoquemos la co-producción de la política pública.

*En segundo lugar, cuando hablamos de la co-producción de políticas públicas, nos situamos en un nivel macro y ponemos el énfasis en la implementación de las políticas.* La co-producción tiene relación con la dimensión organizacional —opuesta a la dimensión institucional— de las políticas públicas. Ella surge con posterioridad, una vez que las políticas han sido adoptadas. Para que haya política pública, debe existir intervención del Estado o del poder público. Pero cuando hay co-producción de políticas públicas, el Estado no es el único que desempeña un papel en la implementación, sino que otros actores no estatales —como los actores del sector privado con fines de lucro o el tercer sector— también están involucrados en la organización de la política. Éste es el caso, por ejemplo, de organizaciones sociales que ofrecen servicios de atención domiciliaria a personas mayores, con discapacidad, o que cuidan a niños en edad preescolar.

1) Una versión más larga de este texto fue preparada para la 14ª edición de los Encuentros Internacionales sobre Gestión Pública (RIGP) sobre el tema "El Tercer Sector, ¿hacia una gestión colaborativa de los servicios públicos?", celebrada en Bercy, París, el 17 de junio de 2015, y que se publicará en su totalidad en enero de 2016 en los cua-

ernos de investigación del CRISES ([www.crisis.uqam.ca](http://www.crisis.uqam.ca)). La versión corta en español en esta revista ha sido autorizada por los editores de las actas del coloquio de la RIGP. Este texto fue traducido por Manuel Trevignani y contó con la revisión y aclaraciones de Mirta Vuotto.

“

el programa AccèsLogis Québec se basa en los aportes de un gran número de actores del sector público, el tercer sector y el sector privado con fines de lucro

*En tercer lugar, hacemos una distinción entre el concepto de co-producción y el de co-construcción. Este último denota la participación de actores no estatales en la definición de los arreglos institucionales, es decir, en la propia construcción de las políticas públicas. Hay co-construcción de políticas cuando los actores del sector privado con fines de lucro o los del tercer sector participan en su diseño y elaboración, además del sector estatal. La co-construcción se refiere a un proceso de co-decisión que implica tanto al Estado como a la sociedad civil y al mercado de trabajo.*

*En cuarto lugar, la cuestión fundamental es determinar si la co-construcción es democrática o no. Si nos centramos en el carácter democrático del proceso de co-construcción de políticas públicas, es para distinguirla de sus formas no democráticas. Por ejemplo, el proceso de co-construcción puede ser neoliberal cuando sólo los grupos dominantes de la sociedad civil tienen la totalidad del espacio en las negociaciones con el Estado. Incluso la co-construcción puede ser corporativa cuando ciertos componentes de la sociedad civil, detentando más capital económico y político, se involucran en el proceso imponiendo su interés particular. Por el contrario, cuando el proceso de co-construcción es democrático, hay participación de una amplia gama de actores cuyo objetivo principal es la defensa del interés general.*

### **3. Las principales características de AccèsLogis**

#### **3.1. Tres tipos de actores**

El programa AccèsLogis Québec se basa en los aportes de un gran número de actores del sector público, el tercer sector y el sector privado con fines de lucro.

Los actores del sector público provienen de los tres niveles de gobierno: el gobierno de Quebec a través de la Société d'habitation du Québec Corporación de Vivienda de Quebec (SHQ, por sus siglas en francés); los municipios a través de las oficinas de viviendas municipales (OMH, por sus siglas en francés) y el gobierno federal. El tercer sector incluye más de 2000 organizaciones no lucrativas

(ONL) y cooperativas de vivienda con sus federaciones, cerca de treinta organizaciones sin fines lucrativos especializadas en el acompañamiento de grupos durante la realización de proyectos y numerosos organismos de defensa de derechos, como grupos quebequenses de economía social y solidaria.

Los actores del sector privado con fines de lucro y el mercado juegan un papel importante, sobre todo en la financiación especialmente en la adquisición de terrenos y edificios o en la construcción o renovación de los mismos. Por lo tanto, los dieciocho años de desarrollo de AccèsLogis pueden leerse como una historia de economía plural y de hibridación de recursos. No obstante, en esta experiencia de economía plural, la lógica competitiva del sector privado no desaparece, sino que se convive con los valores de equidad y de redistribución propios de la economía pública y los valores de la solidaridad y la reciprocidad propios del tercer sector. De ahí la importancia de identificar la contribución de cada uno de los tres sectores involucrados en las diferentes configuraciones.

#### **3.2. El contexto de emergencia del programa AccèsLogis**

Nació el difícil contexto económico y político que caracterizó la década de 1990 en Quebec: pérdida de un referéndum sobre la soberanía de Québec, crisis en las finanzas públicas. En esta coyuntura algunos factores jugaron a favor de llevar adelante tal innovación, mientras que otros hicieron campaña en su contra. Fue al nivel del gobierno federal que ciertas condiciones resultaron desfavorables. Desde el retorno al poder del Partido Liberal de Canadá (PLC) en 1993, el gobierno federal se había embarcado en un programa de saneamiento de las finanzas públicas, con impronta neoliberal recortando a la vez en el Programa de Seguro de Desempleo, en la transferencia de los recursos financieros y fiscales a las provincias, así como en las iniciativas de vivienda social (Ducharme y Vaillancourt, 2012).

En la provincia de Quebec hubo factores que favorecieron el desarrollo de nuevos programas de vivienda mientras que otros los perjudicaron. Desde 1994 a 2000, el gobierno del Partido



Quebequense (PQ) se hizo conocido en materia de desarrollo económico y social por un conjunto de nuevas políticas públicas. Algunas eran más conservadoras, incluyendo la de 1996, que propuso alcanzar el déficit cero en cuatro años, centrándose principalmente en un plan, en gran parte improvisado, de compresión de gastos, sobre todo en salud, servicios sociales y educación. Mientras tanto, gracias a las luchas sociales significativas a lo largo de la década de 1990, un amplio consenso social favoreció la creación de una gran cantidad de nuevas políticas públicas progresistas e innovadoras (Vaillancourt, 2014; Lévesque, 2015).

### 3.3. Los tres componentes del programa AccèsLogis

AccèsLogis fue lanzado por un período de 5 años (1997–2001) y posteriormente ampliado varias veces hasta hoy. De acuerdo con el Directorio de los programas gubernamentales de Québec, publicado en 2011:

AccèsLogis Québec es un programa de asistencia financiera que impulsa la agrupación de recursos públicos, comunitarios y privados para promover la realización de viviendas sociales y comunitarias para hogares con ingresos bajos o limitados, o para personas con dificultades que manifiestan necesidades especiales de vivienda.

El programa tiene tres componentes: el primero está destinado a los hogares con ingresos bajos o limitados (familias, personas mayores independientes) y ofrece vivienda permanente. El segundo componente está orientado igualmente a los proyectos de vivienda permanente, aunque incluidos los servicios para las personas mayores con ligera pérdida de autonomía. El tercer componente corresponde a proyectos de vivienda temporal o permanente con servicios para personas con necesidades especiales de vivienda, como la transición para la inserción social y alojamiento de emergencia.

### 3.4. El financiamiento de los proyectos

Durante la primera fase de AccèsLogis (1997–2001), la financiación fue llevada a cabo únicamente por el gobierno de Quebec. Desde el 2002, con la firma de un nuevo acuerdo marco sobre la vivienda accesible con el gobierno federal, el que contribuyó al financiamiento del programa Vivienda Accesible Québec, que se sumó al programa de AccèsLogis Québec. En general, si tenemos en cuenta los dos programas, se puede hablar de una cofinanciación en la cual la participación federal sigue siendo marginal (SHQ, 2014A).

La financiación de los proyectos incluye tres componentes:

- 1) una subvención pública de la SHQ, que representa aproximadamente el 45 % del total;
- 2) la contribución de la comunidad local (municipios, comunidades), que representen al menos el 15 % del total;
- 3) un préstamo hipotecario garantizado, que corresponden a casi el 40 % del costo de realización (SHQ, 2014b).

Debe tenerse en cuenta que entre el 20 % y el 100 % de los inquilinos es susceptible de ser seleccionado para obtener un subsidio en el marco del programa de Suplemento al Alquiler (PSL, por sus siglas en francés), que tiene por objeto garantizar que el costo del alquiler corresponde a 25 % al menos de los ingresos brutos de los inquilinos.

### 3.5. El número de viviendas realizados o en vías de realización (1997–2014)

Durante el período 1997–2014, AccèsLogis finalizó 25 330 viviendas. Además, en 2014, 11 966 nuevas unidades estaban en proceso de desarrollo, para totalizar 37 296 unidades (SHQ, 2014b). Según los datos disponibles, aproximadamente dos de cada tres proyectos son encabezados por las ONL de vivienda, un cuarto por las cooperativas de vivienda y aproximadamente 6 % por las oficinas municipales de vivienda.

La información resumida en esta sección muestra claramente la fuerte participación de los actores del tercer sector en la implementación de AccèsLogis. Desde nuestro marco conceptual, podemos afirmar que el tercer sector está muy involucrado en la co-producción de la política pública, ya que el 94 % de las 37 296 nuevas viviendas sociales desarrolladas o en desarrollo son gestionadas por las ONL o las cooperativas de vivienda. Sin embargo, por sí mismos, estos datos son insuficientes para determinar si los actores del tercer sector, además de participar en la co-producción de AccèsLogis, también participaron en su co-construcción, que será el tema de la siguiente sección.

## 4. La participación del tercer sector en la co-construcción de la política AccèsLogis

En esta parte realizaremos un balance del programa AccèsLogis destacando la contribución de los actores del tercer sector en la co-construcción.

De acuerdo con nuestro concepto de co-construcción de las políticas, trataremos comprender las innovaciones sociales

promovidas por la participación del tercer sector en la política *AccèsLogis*. Entre ellas, el papel del Fondo Quebequense de Vivienda Comunitaria (FQHC, por sus siglas en francés); el mecanismo de refinanciación autónoma de viviendas comunitarias a partir de las contribuciones financieras de los proyectos *AccèsLogis* hacia el FQHC; la participación de las comunidades locales y los municipios en la financiación de los proyectos; la cultura de fructíferas alianzas con organizaciones comunitarias en la prestación de servicios; y la influencia de las prácticas de la vivienda comunitaria en el sector público.

#### **4.1. El fondo quebequense de vivienda comunitaria, lugar y símbolo de co-construcción**

En líneas generales, el programa *AccèsLogis* proviene de un proyecto presentado a mediados de la década de 1990 por algunos actores del tercer sector para el desarrollo de la vivienda, cuando la solución al problema habitacional avanzaba a paso lento. Ante esta situación, la dirección de la SHQ se mostró sensible a la contribución de los grupos comunitarios. Fue a partir de 1997, que las líneas generales del programa fueron diseñadas conjuntamente por el FQHC, los actores del sector público y del tercer sector.

El FQHC es una ONL que, como *AccèsLogis*, fue creada por iniciativa del gobierno de Quebec en 1997. Su misión es promover la construcción y el mantenimiento de la calidad de la vivienda de la comunidad a precios accesibles. Su consejo de administración está integrado por representantes municipales, financieros, de la comunidad y del gobierno. La particularidad que tiene el FQHC reside en que los representantes de la comunidad y del tercer sector tienen la mayoría en el Consejo de Administración (Dansereau, 2005; Bouchard y Hudon, 2008; Vaillancourt y Ducharme, 2012).

El FQHC es un lugar de deliberación y arbitraje entre los líderes del tercer sector y del sector público involucrados en el desarrollo de viviendas sociales. Se interesa por cuestiones relacionadas a la concepción (co-construcción) como a la entrega (co-producción) de los programas de asistencia para la realización de viviendas sociales y comunitarias. Actúa como un comité consultivo ante las autoridades gubernamentales sobre cuestiones relacionadas con estos temas. Los primeros años del Fondo han sido particularmente relevantes para el desarrollo de *AccèsLogis*. Desde su creación, el Fondo participó en partenariat con el SHQ en el desarrollo de orientaciones y la configuración del programa. Con los años, el FQHC se ha convertido en una institución innovadora que representa y promueve la participación del tercer sector en la co-construcción de políticas públicas en materia de vivienda social.

Su forma híbrida de gobernanza reflejó la voluntad del gobierno de Quebec de trabajar con las fuerzas vivas de la sociedad civil.

#### **4.2. Mecanismo original de refinanciación de la vivienda comunitaria**

Con la puesta en marcha del programa *AccèsLogis*, los actores del tercer sector propusieron un mecanismo de refinanciación autónomo para viviendas comunitarias. Bajo este mecanismo, los proyectos desarrollados en el marco de *AccèsLogis*, al igual que las hipotecas, deben pagar una contribución financiera al Fondo que se utiliza para desarrollar, ampliar o renovar los edificios de las organizaciones que contribuye n con este Fondo. Según algunas hipótesis, el FQHC potencialmente recaudará hasta U\$S 220 millones del presente a 2017. Previamente, esta cantidad debe ser gerenciada por la SHQ antes de ser transferida al FQHC. Desde 2012, las diferencias de puntos de vista y las tensiones han surgido y persisten entre los miembros de FQHC debido a la gestión y la rendición de cuentas en relación con estas cantidades y su uso como capital paciente.<sup>2</sup> Al respecto se interrogaron sobre las formas de supervisar, controlar, evaluar y cómo y a quién asignar los montos. Los actores del tercer sector han tenido problemas para ponerse de acuerdo sobre el objeto del Fondo. El SHQ parece querer conservar los fondos en lugar de transferirlos al FQHC. Así, la co-construcción manifiesta dificultades tanto al interior del tercer sector, como en su relación con el Estado (FQHC, 2011 y 2015). A pesar de estas tensiones recientes, el hecho es que, durante un largo período, el FQHC ha sido un compañero valioso a través del cual el tercer sector ha podido trabajar en asociación con el sector público para co-construir la arquitectura del programa *AccèsLogis* y promover la mejora de las políticas de vivienda en Quebec.

#### **4.3. La participación de los medios locales en el financiamiento y desarrollo de proyectos**

Las normas de financiación para la realización de los proyectos *AccèsLogis* prevén, complementando los fondos gubernamentales,

<sup>2</sup> Se define al capital paciente como la inversión, vía deuda o capital accionario, en una empresa social en etapa temprana. No tiene por objetivo la obtención de altos retornos, sino que

se propone servir de puente entre los enfoques de mercado, basados en la eficiencia, la escala y el impacto social de las acciones filantrópicas (nota agregada para aclarar la noción).

una contribución del medio local. Esta contribución se fijó en el 15 % del costo total de construcción de los proyectos. En realidad, la contribución de la comunidad a menudo ha sido responsable de más del 25 % del costo total de la ejecución del proyecto. En la mayoría de los casos, ésta proviene de la municipalidad.<sup>3</sup> También puede provenir de actores locales de recaudación de fondos, de donaciones de fundaciones y de centros de salud. De hecho, a pesar de la participación financiera de los municipios, el aumento en los costos de construcción anima a los promotores de proyectos a buscar nuevas formas de participación local y diversificar las fuentes de financiación. Por lo tanto, la diversificación de las fuentes locales de financiación ayuda a desarrollar más proyectos originales, en los que se integra, por ejemplo, una oferta de servicios sociosanitarios o una contribución a la revitalización del territorio. La contribución del medio local a menudo ha favorecido una forma de gobernanza que fomenta la participación de las comunidades locales, así como el arraigo de los proyectos en el tejido social y el patrimonio del territorio.

Sin embargo, el apoyo indispensable de las comunidades locales puede enfrentarse a la desigualdad de sus capacidades financieras o a la falta de interés mostrado por los representantes locales por la vivienda social. Una consulta gubernamental también ha permitido a los actores políticos locales y del tercer sector reafirmar que, a pesar de que están de acuerdo con el principio de que una parte de la financiación provenga del medio, "el financiamiento de la vivienda social es principalmente una responsabilidad del gobierno provincial y no debe ser soportado por impuestos a la propiedad" (CMM, 2009:8; FQHC, 2009).

De ahí la importancia de que la parte predominante de la financiación pública provenga del gobierno provincial, por un lado, y de la garantía hipotecaria proporcionada por el SHQ, por el otro.

#### **4.4. Una tradición de alianza fecunda con el medio asociativo**

Para el caso de las personas mayores (2° componente) y las necesidades particulares (3° componente) de AccèsLogis se ha previsto que:

<sup>3</sup> Desde 2002, la ley que rige los municipios establece la obligación para los medianos y grandes municipios de implementar el "fondo de desarrollo

de la vivienda social" destinado principalmente a financiar la contribución de la comunidad.

"En el marco de la concepción y definición de su proyecto los organismos tenderán a asociarse con representantes de organismos locales, comunitarios o institucionales que actúan cerca de los mayores (...). Esta colaboración podrá ejercerse tanto en la concepción del proyecto físico como en la definición de los servicios a ofrecer, la evaluación y selección de la clientela, el seguimiento de su autonomía y la provisión de los servicios" (SHQ, 2012).

Gracias a estos dos aspectos, AccèsLogis ayudó a ampliar y consolidar, en todas las regiones de Quebec, las prácticas innovadoras de vivienda social con servicios y apoyo comunitario, que surgieron en algunas regiones durante la década de 1980. Permitieron mantener en su vivienda a personas en estado de vulnerabilidad que en épocas anteriores habían sido confinadas en albergues o institucionalizadas (Jetté *et al.*, 1998). El programa dio a estas innovadoras prácticas una legitimidad y apoyo institucional que facilitó su expansión.

Los proyectos de vivienda comunitaria incluyendo una oferta de servicios favorecieron una oferta de servicios cada vez más diversificados y nuevas formas de hibridación entre el albergue y la vivienda (Proulx, Ducharme y Grenier, 2013; Grenier *et al.*, 2014). Una de las ventajas de la fórmula de vivienda comunitaria refiere a la gobernanza democrática y la multiplicidad de afiliaciones locales que dan acceso a diversos recursos que van desde el voluntariado a los apoyos institucionales (Bouchard, Frohn y Morin, 2010). De hecho, la apertura a la comunidad y al partenariado forma parte del ADN de los proyectos desarrollados en AccèsLogis. Por lo tanto, los consejos de administración dan paso a diversos recursos de las comunidades locales interesadas: los inquilinos, los recursos profesionales, líderes locales, etc. (Bouchard y Hudon, 2008). Y, más allá del programa, el reconocimiento y el apoyo financiero del Estado para las prácticas de apoyo comunitario en materia de vivienda social desde 2007 representan otros progresos iniciados por las ONL y cooperativas de vivienda. El apoyo comunitario en vivienda social se basa en el sostén de las personas aisladas o vulnerables

por los inquilinos. El marco de financiación específico para la ayuda comunitaria es el resultado de un acuerdo entre el Ministerio de Salud y Servicios Sociales (MSSS) y la SHQ (MSSS y SHQ, 2007). Aun reconociendo la vivienda social con apoyo comunitario como una forma de prevenir o retrasar la institucionalización, el marco de referencia para la ayuda comunitaria en vivienda social tiene la ventaja de hacer una mejor separación de las funciones y responsabilidades del sector sociosanitario y el sector de la vivienda (Ducharme y Vaillancourt, 2012).

Por otra parte, los dos componentes de "vivienda con servicios" del programa AccèsLogis han dado lugar a un número creciente de proyectos que proporcionan una gama de servicios mucho más amplia que el exclusivo apoyo comunitario del que algunas fórmulas proporcionan alternativas a la atención institucional para las personas ancianas con severa pérdida de autonomía. Estas fórmulas han sido presentadas por el MSSS, en su plan de acción para las personas mayores 2005–2010, publicado en 2005. Ellas alientan acuerdos de servicio entre los Centros de salud y de servicios sociales y residencias para ancianos (del sector privado o comunitarias). Entre los treinta proyectos que se han desarrollado, más de diez se han realizado en el marco de AccèsLogis; otras iniciativas se han desarrollado principalmente en residencias privadas para personas mayores. Una evaluación de los enfoques alternativos destacó la ventaja de la fórmula comunitaria por sobre una fórmula privada con fines de lucro a propósito de la accesibilidad financiera (Dubuc *et al.*, 2009).

A pesar de los esfuerzos para estructurar mejor las formas de vivienda comunitaria con servicios en AccèsLogis, la mayoría de los proyectos prevén un conjunto de acuerdos, a menudo frágiles, formales o informales, compromisos voluntarios, etc. Además, el desarrollo de estos proyectos ha dado lugar a la creación de numerosos empleos más bien precarios (bajos salarios y escasa protección social), especialmente en el sector de las ONL de vivienda. A pesar del crecimiento de una variedad de formas de hibridación entre el alojamiento y la vivienda, el hecho es que estos acuerdos siguen siendo frágiles y podrían favorecer un cambio hacia la

fórmula del albergue. En efecto, las crecientes necesidades de estas poblaciones y la falta de fondos para construir más plazas de albergue aumentaron la presión para la adaptación de la vivienda. Como no hay una línea precisa de separación entre el albergue y la vivienda, el riesgo real es el de ver al alojamiento "colonizar" la vivienda, distorsionando su propósito original (Grenier *et al.*, 2014). Esta tendencia ya se puede observar.

En suma, aunque los proyectos de vivienda con servicios realizados en el marco del programa AccèsLogis siguen siendo ricos en innovaciones e incluso si el reto de la financiación ha sido un tanto aliviado por la nueva política de 2007 sobre apoyo comunitario en vivienda social, el hecho es que esta financiación sigue siendo modesta y frágil. Por consiguiente, el "bricolaje" y el ingenio permanecen apuesta y se manifiestan cotidianamente como una necesidad para arrancar estos proyectos de la precariedad.

#### **4.5. El efecto contagio de los valores del tercer sector sobre el sector público**

Inicialmente, el programa fue exclusivamente reservado a proyectos provenientes de actores del tercer sector. A partir de 2002, las autoridades gubernamentales han permitido a las OMH gestoras de HLM, desarrollar proyectos en él. La proporción de unidades desarrolladas por OMH en AccèsLogis, sin embargo, sigue siendo modesta, representa sólo el 6 % de los proyectos. En cambio, el porcentaje de vivienda social desarrollada por los actores del tercer sector sigue siendo considerable. De hecho, según datos de 2010, las nuevas unidades terminadas en el marco de AccèsLogis provenían en 68 % de las ONL de vivienda y en 26 % de las cooperativas de vivienda (Ducharme y Vaillancourt, 2012). Las OMH se encuentran, por consiguiente, desarrollando proyectos cuyos parámetros han sido fuertemente influenciados por los valores de participación (de usuarios, de personal, de comunidades locales) y de gobernanza democrática relevantes para el tercer sector. Desde 2002, la legislación prevé la creación de comités de inquilinos dentro de las HLM con dos representantes en su consejo de administración. En síntesis, desde fines de 1990, AccèsLogis



permitió experimentar en materia de vivienda social en el tercer sector mecanismos de participación de los inquilinos que, en los años 2000, fueron extendidos por la legislación a los HLM. Los principios y valores del tercer sector, como la participación de los inquilinos en la vida democrática, tuvieron un efecto contagio dirigido hacia el sector público.

## 5. Conclusión

Este trabajo pretende ser balance del programa AccèsLogis Québec, un componente central de la política del gobierno de Quebec en materia de vivienda social. Esta evaluación se llevó a cabo, en particular, atendiendo a la participación de los actores del tercer sector, no sólo en la ejecución del programa (co-producción), sino también en su diseño (co-construcción), prestando atención al análisis de las interfaces entre el tercer sector y el sector público. Al respecto podemos formular cuatro observaciones.

**1) El tercer sector está muy involucrado en la co-producción de la política AccèsLogis.** De hecho, la mayoría de las 37 000 nuevas unidades de vivienda desarrolladas o en desarrollo de 1997 a 2015 son responsabilidad de las ONL y las cooperativas de vivienda, así como del apoyo de grupos de recursos técnicos (GRT, por sus siglas en francés).

**2) La participación de los actores del tercer sector también demostró ser muy importante en la co-construcción de AccèsLogis, contribuyendo así a una serie de innovaciones sociales.** Esto significa que en el campo de la vivienda comunitaria en Quebec los actores del tercer sector, OBNL y cooperativas de vivienda, sus federaciones regionales y nacionales y sus aliadas no fueron confinadas a un papel de simples proveedoras de servicios y tercerizadas del Estado. En varias ocasiones, el tercer sector, en cooperación con los agentes del sector público, participó en la arquitectura de gestación AccèsLogis desde 1997. Esta cooperación se ha visto facilitada por la utilización de un lazo institucional innovador, el Fondo quebequense de vivienda comunitaria (FQHC), donde los actores del sector público y el tercer sector han podido deliberar y adoptar decisiones conjuntamente. Es a partir de este lugar que el tercer sector podría participar en la definición de las directrices concernientes a la financiación, los tres componentes del programa, la participación de los inquilinos en la gobernanza, el papel de las comunidades locales, la apertura de programa de HLM, etc. Con referencia al FQCH Bouchard y Hudon (2008), utilizando una expresión de Laville, aluden a la "construcción conjunta de políticas públicas".

**3) La participación de los actores del tercer sector en la co-producción y la co-construcción de una política como AccèsLogis se manifiesta no sólo en términos del conjunto de Quebec, sino también a un nivel más local y territorial.** Uno de los elementos que ha contribuido al éxito y la originalidad del programa remite a la obligación de reconciliar el papel clave del Estado de Quebec con el necesario anclaje local de los proyectos. Para que nuevos proyectos AccèsLogis se desarrollen en una comunidad local no es suficiente que participen los políticos y tecnócratas y lo decreten a partir del Estado central. Es necesario que sobre el territorio municipal, los dirigentes políticos, los funcionarios públicos y los actores de la sociedad civil trabajen y codecidan. Esta interacción entre el compromiso del Estado quebequense y las comunidades locales se contraponen a los efectos perversos de la normalización característica de aquellos programas uniformes que inducen a un riesgo en la búsqueda de equidad territorial.

**4) Nuestro balance revela una imagen general positiva, pero no exento de zonas de sombra.** Ha permitido constatar que AccèsLogis, después de 18 años de existencia, se revela como una política pública innovadora y estructurante tanto para el tercer sector de la vivienda, como para el conjunto de la política de vivienda. El carácter estructurante del programa viene en gran parte de su longevidad. En el momento de su lanzamiento, el programa iba a durar cinco años. Pero a fuerza de ser renovado por varios gobiernos, se ha convertido en una política del Estado de Québec. Esto no nos impide considerar que en los últimos años la voluntad política del gobierno ha experimentado un descenso. Esto se reflejó en la decisión en el último presupuesto del Gobierno de Quebec (2015), en un contexto de austeridad fiscal, de reducir de 3000 a 1500 el número de unidades de vivienda social que se construirá durante el año 2015-2016, una reducción que puede llegar a intensificarse en los próximos años. Esta decisión, tomada en un contexto situado en las antípodas del "diálogo social", muestra que la co-construcción en el ámbito de la vivienda social es un logro frágil y que permanece menos sustentable de lo que podría suponerse.

Sin embargo, a pesar de algunos reveses recientes con algunos otros ejemplos de políticas públicas innovadoras, incluyendo los servicios de cuidado de niños, el programa AccèsLogis demuestra la capacidad del Estado de Quebec para entrar en relación de cooperación con los actores del tercer sector. Su mantenimiento y dinamismo en los próximos años no sólo dependerán de la contribución del tercer sector sino también de la voluntad política de los poderes públicos involucrados en el ámbito federal, quebequense y local.

## Referencias bibliográficas

- Bouchard, M. y Hudon, M. (eds.) (2008). *Se loger autrement au Québec. Le mouvement de l'habitat communautaire, un acteur du développement social et économique*. Montréal: Éditions Saint-Martin.
- Bouchard, M.J.; Frohn, W. y Morin, R. (2010). Le logement communautaire au Québec : apports et limites d'une innovation sociale. *Lien social et politiques*, (63), 93–103.
- Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) (2009). *Solutions pour faciliter la réalisation de projets AccèsLogis sur le territoire du Grand Montréal*. Montréal: CMM.
- Dansereau, F. (ed.) (2005). *Politiques et interventions en habitation. Analyse des tendances en Amérique du Nord et en Europe*. Québec: Les Presses de l'Université Laval et Société d'habitation du Québec.
- Dubuc, N. et al. (2009). *Évaluation de formules novatrices d'alternatives à l'hébergement plus traditionnel*. Sherbrooke. Institut universitaire de gériatrie de l'Université de Sherbrooke, Centre de recherche sur le vieillissement, janvier.
- Ducharme, M.-N. y Vaillancourt, Y. (2012). The AccèsLogis Quebec Program: 15 years of Partnership. *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, (1), 16–29.
- Fonds québécois d'habitation communautaire (2009). *Réflexions stratégiques 2009*. Québec: FQHC.
- Fonds québécois d'habitation communautaire (2011). *Projet: plan d'affaire de la Société d'investissement du FQHC*. Document de travail. Québec.
- Fonds québécois d'habitation communautaire (2015). *Le Fonds québécois d'habitation communautaire: un outil de développement à exploiter*. Mémoire présenté à Monsieur Pierre Moreau, ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. Québec: FQHC, avril.
- Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) (2014). *Pas question de sacrifier le droit au logement et la lutte contre la pauvreté sur l'autel de l'austérité*. Mémoire présenté au Ministre des Finances du Québec.
- Gouvernement du Québec (2015). *Discours sur le budget*. Québec: Ministère des finances.
- Grenier, S.; Maugère, A.; Ducharme, M.-N. y Proulx, J. (2014). *Les processus d'hybridation entre l'hébergement et le logement social dans les formules résidentielles destinées à des personnes vulnérables*. Rapport de recherche, Rouyn-Noranda. Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue.
- Lévesque, B. (2015). Un nouveau modèle de service public par les associations: la garde de la petite enfance au Québec (461–502). Laville, J.-L. et Salmon, A. (eds.), *Associations et action publique*. Paris: Desclée de Brouwer.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) y Société d'habitation du Québec (SHQ) (2007). *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social*. Québec: MSSS et SHQ.
- Proulx, J.; Ducharme, M.-N. et Grenier, S. (2013). *Étude des hybridations entre des formules de logement social et d'hébergement. Rapport d'étape portant sur des initiatives destinées à des personnes éprouvant des problèmes de santé mentale*. Cahiers du LAREPPS, (13–06). LAREPPS/UQAM, juin.
- Société d'habitation du Québec (SHQ) (2012). *Guide de réalisation des projets AccèsLogis*, Québec, SHQ. En ligne: [www.gouv.qc.ca.org.com](http://www.gouv.qc.ca.org.com)
- Société d'habitation du Québec (SHQ) (2014a). *Rapport annuel de gestion 2013–2014*. Québec: SHQ, aout.
- Société d'habitation du Québec (SHQ) (2014b). *Suivi de la réalisation des logements AccèsLogis Québec et Logement Abordable Québec au 30 septembre 2014*. Québec: SHQ, Services des études et de la statistique, octobre.
- Société d'habitation du Québec (SHQ) (2015). *Le refinancement de votre emprunt hypothécaire après 10 ans: ce que vous devez savoir!* Québec: SHQ.
- Vaillancourt, Y. y Leclerc, P. (col.) (2011). La economía social en la co-producción y la co-construcción de las políticas públicas. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, (3), abril, 29–67.
- Vaillancourt, Y. (2012). Third Sector and the Co-Construction of Canadian Public Policy (79–100). In Pestoff, V.; Brandsen, T. et Verschuere, B. (eds.), *New Public Governance, the Third Sector and Co-production*. New York and London: Routledge.
- Vaillancourt, Y. (2014). Note de recherche sur l'apport de l'ESS dans la co-construction démocratique des politiques publiques: réflexions ancrées dans des expériences canadiennes, québécoises et latino-américaines. *Les cahiers du CRISES*, (ET1406), décembre. Copublication CRISES et LAREPPS, UQAM.
- Vaillancourt, Y. (2015). La co-construction des politiques publiques (421–459). Laville, J.-L. y Salmon, A. (eds.), *Associations et action publique*. Paris: Desclée de Brouwer.