

**El viraje de la colaboración en las estrategias
de desarrollo local viable y sostenible:
¿hacia un dominio social del territorio?
El caso de Québec, Canadá**

Presentación por Christiane Gagnon, Université du Québec à Chicoutimi (UQAC)¹ y Louis Favreau Université du Québec dans l'Outaouais (UQO), en el marco del Congreso sobre la globalización y los problemas de desarrollo, V Encuentro de ANEC, Cuba, 9-13 febrero 2004

Resumen

En el contexto de una economía mundial, caracterizada notablemente por un crecimiento inestable, una movilidad del capital, una recomposición de los territorios y la aumentación de las desigualdades socio-espaciales, ¿cuáles son las estrategias de los actores para contrarrestar las incidencias negativas? Las iniciativas, estrategias y políticas de desarrollo local, regional y sostenible ¿han logrado provocar un cambio significativo, a limitar los efectos perversos del neoliberalismo y favorecer un dominio social del territorio? Es decir ¿un mejoramiento de las condiciones de vida fiel a las aspiraciones específicas de las comunidades locales?

Es a partir de la experiencia de Quebec, y de su historia reciente (1960-2000), que intentaremos ilustrar esta problemática. Examinaremos algunas respuestas adoptadas por el Quebec a los problemas de mal desarrollo de sus regiones periféricas y a la exclusión de los grupos sociales. Durante los años 60, el Quebec, provincia canadiense francófona, con una tendencia social demócrata, se dió un estado moderno y providencial, objeto de una revolución "tranquille" es decir pacífica. Durante los años 70, el estado propone operaciones de descentralización y de reestructuración territorial a fin de fortalecer las regiones y darles los utiles necesarios para su desarrollo (colegios de enseñanza general y profesional, universidades, hospitales universitarios, direcciones regionales de los ministerios más importantes, gobiernos regionales agrupando municipalidades, etc). Sin embargo, 20 años después, constatamos un fracaso en ciertas regiones periféricas, sobretodo aquellas donde la economía dió acceso solamente a la explotación de los recursos naturales por las transnacionales. El exódo de los jovenes y el desempleo crecen.

A fines del siglo XXI, fortalecida por una sociedad civil activa y organizada², el Quebec vio aparecer un conjunto de iniciativas socio-económicas asociadas

¹ Christiane_gagnon@uqac.ca.

² La Cumbre de Quebec en 1996, reuniendo el sector privado, publico y comunitario es la prueba. El sector comunitario se afirmo como un actor imprescindible.

(publicas/comunitarias/privadas). Nuevas instituciones de desarrollo local/regional fueron creadas (CLD, CDEC, SADC, CLE, SOLIDE, ZIP, CRE, CPE, SIU)³ para fomentar de una parte, la inversión y la creación local de puestos de trabajos, y de otra parte, la protección del medio ambiente, o para responder a las necesidades sociales, tales como las guarderías, por ejemplo. Las iniciativas de economía social, de revitalización de las colectividades locales, tanto a nivel del medio urbano como rural, surgen sostenidas por el movimiento comunitario y los grupos de ciudadanos. Las nuevas iniciativas se inscriben la mayoría de las veces en colaboraciones⁴ con las organizaciones comunitarias, municipales y gubernamentales y las empresas del sector privado, los sindicatos, dentro de un marco de estrategias locales y regionales de reestructuración del desarrollo, sostenidas entre otros por un Ministerio de las Regiones (1998).

En conclusión, nuestras investigaciones muestran que una nueva dinámica socio-espacial ha surgido en Quebec, ocupando un espacio visible y llevando un cambio, un nuevo contrato social (Bourque,2000 ; Lévesque et Mager, 1995). Esta dinámica se apoya sobre una gobernabilidad democrática donde las iniciativas ciudadanas, de un territorio dado, son alimentadas por los actores territoriales diferenciados. Estas iniciativas de colaboración intentan reconciliar lo « económico » y lo « social ». Ellos hacen eco a esa búsqueda colectiva de un futuro mejor, sostenido por un modelo de desarrollo justo y viable, protegiendo las diversidades biofísicas, sociales y culturales. En este sentido, ellas constituyen un paso hacia la construcción colectiva del dominio social del territorio, visto como la expresión continúa de los actores sociales y de sus contradicciones.

³ Para conocer más de las investigaciones sobre el desarrollo sostenible pueden consultar el sitio internet siguiente : <http://www.uqo.ca/crdc-geris/>.

⁴ Los colaboradores a veces convertidos en instituciones, entonces resulta imposible de saber su existencia más antes.

Introducción

La globalización significa una complejidad y una inestabilidad, una movilidad del capital y de los bienes de consumo, una recomposición de los territorios y consecuentemente una aumentación de las desigualdades socio espaciales tanto al nivel internacional que intranacional, entre el sector urbano y el sector rural, el Norte y el Sur (Castells, 1999). Lo que Lipietz (1992) llama *Las regiones que ganan*. Sea cual sea la riqueza nacional, hay sectores pobres, comunidades e individuos, en resumen territorios que están en una situación de “maldesarrollo”. Al interior de esos territorios, las necesidades fundamentales de los ciudadanos no son o son poco atendidas, no hay el dominio del presente ni del futuro del territorio en el sentido de las aspiraciones y de los valores de aquellos que lo habitan. Al final, varios de esos cambios inducidos por la globalización se traducen por incidencias sociales y ambientales no deseadas, indeseables y a veces claramente desconocidas porque no han sido evaluadas a priori, es decir antes del cambio. El dominio social del territorio significaría de una parte que las incidencias negativas del cambio estén anticipadas y mejor gestionadas y que de otra parte, los efectos positivos sean fortalecidos al beneficio del conjunto de los actores sociales. (Gagnon 1994)

El cambio, imprimido por la globalización, representa a la vez unas amenazas, unas oportunidades y, consecuentemente, unos retos. Pero que hacer delante de un movimiento que parece irreversible pero que no es un imperativo?. Desde las recientes cumbres y conferencias internacionales, la sociedad civil se hace escuchar mas y mas, un movimiento asociativo internacional se constituye en una multi red a la vez para protestar y multiplicar las iniciativas de economía social en vias de otra globalización (Favreau et Fréchette,2002). La sociedad civil se internacionaliza como lo muestra el movimiento altermundialista, de lo cual Porto Alegre es la prueba. Sin embargo, es importante preguntarse si estas iniciativas asi mismo como las estrategias de desarrollo local y viable /sostenible, puestas en marcha, han logrado provocar un viraje significativo en el sentido de guiar la velocidad de crecimiento del neoliberalismo y de favorecer un dominio

social del territorio, es decir una mejora de los niveles y condiciones de vida, fieles a las aspiraciones singulares de las comunidades locales?

Es a través de la experiencia singular del Quebec, en el transcurso de las últimas décadas, que intentamos responder a esta pregunta crucial. La problemática abordada es tratada a partir de tres grandes campos de intervención, sea la descentralización y el ordenamiento del territorio, el empleo y la economía social así como el medio ambiente y el desarrollo sostenible. En fin, sobre la base de la experiencia quebequense en materia de empleo, enunciando las condiciones de éxito.

I. La organización y el ordenamiento del territorio en Quebec (1970-2002) : Un útil de distribución del poder y de la riqueza colectiva?

Recordemos que el Quebec, provincia canadiense teniendo un movimiento de afirmación nacional, ha llevado, a principios de los años 60 una Revolución « Tranquila » (Pacífica) para modernizar su aparato estatal, para responder a los nuevos imperativos de la economía y a las necesidades de gobernar. El ordenamiento del territorio, la suerte de las regiones y el derrumbamiento del territorio agrícola en medio peri-urbano están entonces en el corazón del debate.

En 1966, el Quebec efectúa una reorganización territorial con diez regiones administrativas que, después, pasaron a diecisiete. Esta reorganización fue acompañada de una operación de descentralización administrativa gubernamental. A fines de los años setenta, el estado quebequense se dotó de varias leyes nuevas, ... sobre la calidad del medio ambiente (1972), sobre la zona agrícola (1978), sobre el tributo municipal (1978), y finalmente sobre el territorio y el urbanismo (1979). Esta última ley crea las municipalidades regionales del condado (cerca de unos cientos), nuevos territorios infra-regional o intermediarios, entre la municipalidad y el estado, con poco poder, pero con obligaciones de gestión de servicios. Esta vez la descentralización se traduce por la creación de delegaciones regionales, entre las cuales las de la oficina de

planificación y de desarrollo de Quebec (OPDQ) y los consejos regionales de concertación y de desarrollo (CRCD). Un sector público se forma y empieza a obrar en las regiones, pero de manera inigual según las regiones. Hay entonces un tipo de institucionalización de lo regional. A fines de los años 80, con la tendencia al desinterés de los estados providencias en el mundo, el estado quebequense comienza a definirse como un Estado acompañador, es decir, como un socio del desarrollo.

A inicios del siglo XXI, el Quebec da un nuevo cambio de dirección en su reforma territorial iniciada hace 30 años. Este cambio anuncia una política rural y procede sobretodo a una reforma municipal urbana. El territorio quebequense es de nuevo reorganizado. Esta vez, el nivel local está en el mira. Por razones de una economía de escala el número de municipalidades urbanas debe ser reducido. A pesar de numerosas oposiciones, es la fusión forzada (Ley 170). La creación de dos « mega comunidades » metropolitanas, la de Montreal, que reagrupa 143 municipalidades y la de Quebec con 47 municipalidades y finalmente, cinco « mega ciudades » integrando en total 72 municipalidades. Estas megas estructuras estarán apoyadas por un nuevo organismo, la Conferencia regional de los alcaldes (proyecto de ley 34), que reemplaza los consejos regionales de concertación y de desarrollo (CRCD).

En varios sectores, el nuevo gobierno liberal busca a reagrupar los servicios, por ejemplo, en el sector de la salud⁵, a disminuir los gastos y aumentar la eficacia de las organizaciones gubernamentales trabajando sobre un mismo territorio. La sociedad civil está con cólera : las manifestaciones en las calles han empezado de nuevo. Los trabajadores, las asociaciones están inquietas frente a la tentativa gubernamental de vender a cualquier precio los logros sociales y las estructuras institucionales que garantizan un cierto dominio social del territorio. Recordemos que la sociedad civil, ha contribuido ella misma, desde más de veinte años, a la puesta en marcha de numerosos servicios de proximidad

⁵ Así mismo, dentro del servicio de salud, de los Centros locales de salud y de servicio comunitario (CLSC, 1977) serán integrados a los hospitales.

(guarderías, salud mental, centros locales de salud comunitaria, etc.) y de iniciativas de protección/rehabilitación del medio ambiente y del patrimonio, de la valorización del desarrollo local y cultural. La gobernanza ciudadana que se ha puesto en marcha, y que sobrepasa largamente los arreglos institucionales y jurídicos a la escala territorial (Gagnon, 1999), lleva a reconsiderar el poder de los actores dominantes.

Un cambio planificado, tal como una reforma territorial, en principio, tiene como propósito reducir los problemas recurrentes del mal o sub-desarrollo y entonces a mejorar los niveles y las condiciones de vida de los habitantes. Después de 30 años de reformas, ¿qué queda de la « bella provincia »?. ¿La reforma territorial habrá permitido un desarrollo viable de los individuos y de las comunidades? ¿Un desarrollo territorial equitativo y diversificado?

A pesar de las investigaciones de numerosos especialistas en desarrollo regional, politólogos, sociólogos, no podemos responder a la pregunta del impacto real de las reformas en el ordenamiento del territorio. Porque hasta hoy, no hubo ninguna medida sistemática de las consecuencias de las reformas (Proulx, 1998). ¡Aunque usted no lo crea! Evidentemente, hubo muchos análisis apoyados a veces sobre las investigaciones científicas, pero de manera únicamente sectorial. Sin embargo, si nos apoyamos sobre las estadísticas nacionales, desde hace por lo menos 30 años, estas demuestran que las regiones, aisladas de los grandes centros, teniendo poca diversificación económica y orientadas hacia la explotación de los recursos naturales, parecen amenazadas de extinción, un poco como ciertas especies de la flora y de la fauna en vía de desaparición. Una de las consecuencias y también una de las causas del problema es el hecho que los jóvenes escolarizados se van, la población envejece y no se renueva mucho. La crisis demográfica y económica de los espacios rurales y regionales deja entrever su desaparición (Simard, por ser publicado). «Porque las disparidades espaciales, de naturaleza económica y social, persisten siempre sobre el territorio nacional. Además, esas

desigualdades de desarrollo se intensifican en ciertos lugares a pesar de una lucha vigorosa con la ayuda de medios importantes aplicados sobre los territorios casi siempre bien equipados de recursos » (Proulx, 1998 :142). Una constatación que hace unanimidad : asistimos a una disminución de la diversidad social, territorial, cultural y por supuesto biofísica. Así, en el sentido de la Comisión mundial sobre el medio ambiente y el desarrollo (CMED) o el informe Brundtland, la sobrevivencia de las generaciones futuras y de ciertos territorios estarían hipotecadas. ¿Sería eso un efecto directo del neoliberalismo? Sin duda....

Así, si una de las principales funciones del ordenamiento del territorio es de redistribuir la riqueza, 30 años de esfuerzos sostenidos de reordenamiento territorial en el Quebec, no han podido frenar el deterioro de las regiones quebequenses. Hay un gran temor que la nueva reforma urbana retomando la teoría de los polos de crecimiento, largamente cuestionada, acentúa este mismo deterioro.

II. Las iniciativas de la sociedad civil por la creación de empleo (1980-2000): ¿hacia una nueva colaboración?

Como acabamos de ver, son las desigualdades regionales sobretodo más que el empleo que han retenido la atención de las estrategias gubernamentales quebequenses, acompañados, mejor dicho, precedidos de las reivindicaciones regionalistas. Pues el diagnóstico era que las regiones, llamadas periféricas, son sub-desarrolladas porque están atrasadas, quiere decir insuficientemente insertadas en la modernidad.

Paralelamente a la reorganización territorial, el Quebec trabaja a poner en marcha un Estado providencia modernizando sus servicios de salud, de educación, de servicios sociales y de desarrollo de las regiones llamadas periféricas. De allí, entonces sobre la pregunta específica del empleo, o diremos

del sub-empelo, un consenso y una colaboración toma forma entre el Estado, las empresas y los sindicatos : la creación del empleo es una prioridad. En materia de iniciativas de creación de empleo y de modos de gobernancia, observamos que el Quebec se distingue en relación al conjunto de America del Norte y de Europa : se ha creado varias instituciones Empresas de economía social (cooperativas y OBNL) y de economía pública (sociedades mixtas). Aquí las empresas no son dejadas solamente en las manos de los capitalistas (Lévesque y Ninacs, 1997).

El Quebec se distingue igualmente, desde hace unos quince años, por la fuerza de sus sindicatos. Hay que mencionar que ellos ocupan una fuerza más importante que en cualquier otro lugar de América : entre 42% y 45% de los trabajadores quebequenses son sindicados mientras que los trabajadores canadiences lo son solamente en una proporción variada de 35% y 37% contra 15% y 17% por los trabajadores estadounidenses. Luego , desde el punto de vista de los informes de trabajo, las nuevas convenciones colectivas en Quebec han tomado más y más la forma de contratos sociales a largo plazo, contratos donde están entre otros afirmadas las visiones comunes y definidos los dispositivos de participación de los trabajadores en la organización del trabajo (Grant, Bélanger et Lévesque,1997). La globalización, combinada al nacionalismo económico, puede explicar la popularidad de la colaboración y de la concertación a la escala de las empresas. Todo se pasa como si los sindicatos y los trabajadores miran más y más claramente que su participación en la organización del trabajo podria no solamente poner las empresas más competitivas y rentables, sino igualmente consolidar sus empleos. Es dentro de este contexto que nacen los fondos de desarrollo de los trabajadores con el apoyo de los poderes públicos⁶.

⁶ Notemos como ejemplo la Federación de los Trabajadores del Quebec (FTQ); administra 16 fondos regionales de solidaridad permitiendo la inversion de US\$1,5 millón por empresa.

A partir de 1985, en el contexto de una economía que se globaliza, la temática del empleo transita hacia una nueva definición de las funciones del Estado, del problema de exclusión social y de reorganización del trabajo en las empresas (Favreau et Lévesque, 1996 : 1-31). En comparación con el Canadá y los Estados Unidos, las colaboraciones insospechables toman forma entre las empresas del sector privado, los sindicatos, las organizaciones comunitarias asociativas y las municipalidades dentro del cuadro de estrategias locales y regionales de desarrollo. Como ejemplo, una red quebequense de corporaciones de desarrollo económico comunitario (CDEC) se desarrolla entre 1990 y 1995. Por otra parte, las innovaciones sociales aparecen dentro de cierto número de empresas, tal como el acceso a los libros. En fin, asistimos a una gira dentro de los sindicatos : hay « cooperación conflictual » en el cuadro de modo de « colaboración » más que en el cuadro excluido del enfrentamiento y de la negociación de empresa por empresa.

Nuestras investigaciones permiten constatar que el contexto institucional en el Quebec ha considerablemente evolucionado en el curso de los 10 últimos años. En relación con el empleo, un conjunto de iniciativas socio-económicas nuevas (públicas, comunitarias y públicas/privadas/comunitarias) han surgido y han sido sostenidas institucionalmente, permitiendo así una revitalización en un cierto número de colectividades locales. La concertación se alarga para volverse en una concertación de cuatro partes integrando el movimiento asociativo (grupos de mujeres, organizaciones comunitarias, grupos ecológicos...) al lado del Estado, de los empresarios y de los sindicatos. Es el entrelace de iniciativas locales comunitarias y de nuevas políticas públicas que hace la originalidad del desarrollo económico y social quebequense de la última década. Hay un fenómeno de cohabitación, una especie de visión común entre sindicatos y empresarios como que las empresas no pueden desarrollarse sin un ambiente social sano, innovador, en resumen, viable. Estas iniciativas no están constituidas solamente de redes pero también están integradas dentro de una cohabitación entre el privado y el público. Distinguimos y agrupamos las

iniciativas en dos filiales : la filial institucional del empleo por la economía social y la filial del empleo por el desarrollo local.

1. La filial institucional del empleo por el desarrollo local

Es en relación al empleo y el apoyo a las empresas locales que toman forma las organizaciones susceptibles de acompañar su desarrollo y de les habilite para responder a la falta de financiamiento a la cual deben hacer frente. Mejor dicho, en la década de los 90, la prioridad esta puesta sobre la movilización del capital.

- La Caja de economía de los trabajadores y de las trabajadoras (1971,CSN). Con su activo de más de US\$ 75 millones, esta Caja afirma su misión sosteniendo prioritariamente las empresas ligadas a la economía social y solidaria.
- La red de las corporaciones de desarrollo comunitario (50 CDC) y las corporaciones de desarrollo económico comunitario (17 CDEC). Estas organizaciones de carácter asociativo hacen un trabajo de revitalización económica y social dentro de las comunidades debilitadas. Ellas han inspirado la reforma que ha dado nacimiento a los CLD (Defourny, Favreau et Laville, 1998 : 159-182 ; Favreau et Lévesque, 1996 : 65-101).
- Las 54 Sociedades de ayuda al desarrollo de la colectividad (SADC). Iniciadas por el gobierno federal en 1985. Las SADC son OSFL gestionadas por unos consejos de administración formados de representantes de las comunidades locales. Se trata de organizaciones de desarrollo económico local teniendo a su disposición fondos de desarrollo para sostener las nuevas empresas.
- Las 86 Sociedades locales de inversión y de desarrollo del empleo (SOLIDE,1993). Iniciadas conjuntamente por el Fondo de solidaridad de los

trabajadores (FTQ) y la Union de las municipalidades regionales de condado del Quebec (UMRCQ), son jurídicamente autónomas.

- Los 105 Centros locales de desarrollo (CLD, 1998) y sus Fondos de economía social (FES), subvencionados por el Estado quebequense, depende de los consejos de administración autónomos.
- La Red de inversión social del Quebec (RISQ, 1997) esta alimentada por las contribuciones de las empresas privadas y colectivas activas en Quebec y por una dotación del gobierno. Estos fondos estan dedicados exclusivamente a las empresas de economía social.
- Inversión –Quebec (1971), una sociedad del Estado para el financiamiento de las PME, administra nuevos programas para el financiamiento de las empresas de economía social.

2. La filial institucional del empleo por la economía social

El acceso al empleo para los segmentos más debilitados de la población activa y su corolario, la inserción por el trabajo son recientemente aparecidos, creando así una segunda filial, más específicamente articulada alrededor de las organizaciones y de las empresas dedicadas a la economía social.

- Unos 150 organismos comunitarios de formación de la mano de obra.
- Un centenar de empresas de inserción constituidas en diferentes redes y trabajando en diferentes sectores (limpieza, restaurantes, informática, muebles, recuperación de papel, renovación de residencias, etc.).
- Fondos comunitarios dedicados a categorías sociales particularmente desfavorecidas como la Asociación comunitaria de prestamo de Montreal (ACEM) o los Centros de iniciativas de empleo local (CIEL).

- 150 Centros locales de empleo (CLE,1998) gestionan el conjunto de las medidas activas de empleo para todas las categorias de personas sin empleo y para la ayuda a las empresas en materia de mano de obra.
- Un Fondo de lucha contra la pobreza por la reinserción al trabajo que depende del ministerio de la Solidaridad social y del ministerio de Trabajo (1996).
- Un centenar de « Carrefour » de jovenes para el empleo (1995-2000) compuesto de la misma cantidad de consejos de administración donde participan mas de 1000 voluntarios y donde trabajan 850 personas (Beaudoin, 2000 ; Assogba, 2000).

Finalmente, estas iniciativas asociativas y sindicales se dieron una red de redes, nombrado la *Obra de economia social (Chantier de l'économie sociale)*, la cual constituye un interlocutor privilegiado frente al gobierno de Quebec y un lugar de concertación.

Las iniciativas sociales dependen del fortalecimiento colectivo de las capacidades que se expresan entre otro por la concertación. Ellas marcan un viraje estratégico y colectivo, en principio operado en el seno de los movimientos sociales que pasan del enfrentamiento a la colaboración en la creación de empleos y servicios. Como lo demuestran las numerosas cumbres de concertación organizadas por el gobierno de Quebec desde hace diez años, la sociedad quebequense se ha comprometido a un modo de gobernancia de colaboración, aceptado por todos los tipos de actores. De allí, podemos sacar unas condiciones de éxito y entonces de reproducción de lo que aparece como un modelo. Pero, primero miramos del lado de las iniciativas de desarrollo sostenible y viable y su potencial de cambio social.

III. Las iniciativas de desarrollo sostenible y viable (DSV) : ¿un paso hacia la calidad de vida de las comunidades y de los ciudadanos?

... La tematica del desarrollo a partir del momento que se le pone un adjetivo normativo (sostenible) lleva a la vez la promesa de un ideal y la decepción de la experiencia, una arraigándose dentro de la otra
(Godard, 2001 : 67)

El paradigma del desarrollo sostenible y viable (DSV) no se limita a la noción de protección del medio ambiente : incluye tambien las dimensiones economicas y sociales, como de equidad inter y intra generacionales. Como lo han recordado los representantes de los países en via de desarrollo del la ultima Cumbre de la tierra (Johannesburg, 2002)⁷, la cuestion ambiental no podra ser resuelta sin una redistribución de la riqueza hacia las naciones las mas pobres, en resumen sin lograr la equidad entre los territorios, tanto a las escalas macro que micro, entre los pueblos. Le DSV interpela la puesta en obra de las innovaciones sociales y cientificas. Ella cuestiona las maneras de pensar, de hacer y de medir el desarrollo. El DSV seria un proceso de mejoramiento de las condiciones de vida, individuales y colectivas, que pone el acento sobre la calidad de vida, la equidad, la solidaridad, el dominio social del territorio a traves de la toma de conciencia de las características (biofísicas, históricas y cultural) de cada comunidad. Este proceso no es solamente endogeno o comunitario : el se apoya sobre una tensión constante entre lo local y lo global. El DSV se apoya sobre una conducta colectiva clarificada y responsable, agrupando todos los actores territoriales segun un modo de colaboración, una gestion integrada de los recursos y de una evaluación cientifica de las consecuencias ambientales y sociales (culturales) de cambios y de reformas, ya sean de orden publico o privado. Esta definición esta inscrita dentro de una corriente humanista y planificadora del desarrollo

⁷ En el 2002, los países que participan en la Cumbre de la Tierra convienen dar la prioridad a la eliminación de la pobreza, a la gestión viable de los recursos. Esos países hacen la promoción de las iniciativas comunitarias en materia de turismo sostenible, ciertamente por los lugares insulares.

sostenible que se distingue de las corrientes ecológica y economista del desarrollo sostenible (Gagnon, 1995).

Considerando el modelo quebequense de tipo social-demócrata, ¿el DSV representa un tema federacionista, movilizador dentro del nuevo movimiento social? Las políticas, estrategias, iniciativas y las innovaciones han permitido alcanzar los objetivos medidos y mensurables⁸? Para responder a estas preguntas, apoyamos nuestros enunciados sobre observaciones ligadas de una parte a las iniciativas institucionales y de otra parte a los límites del contexto político actual.

1. Iniciativas institucionales

El DSV es desde ahora un incontornable por todos los tipos de actores: gubernamentales, grandes empresas⁹, colectividades territoriales, asociaciones, ciudadanos. Las iniciativas han tomado apoyo sobre el movimiento ecologista de los años 70 así como los estudios de los científicos que demuestran la degradación del medio ambiente. Entonces ha empezado un debate, ver una confrontación entre los objetivos del desarrollo y las exigencias de la protección del medio ambiente. Pero, en los años 80 apareció la necesidad de armonizarlos. Sobre este asunto, el informe Brundtland y los trabajos de la CMED han venido a fortalecer su complementaridad a través del concepto de desarrollo sostenible y de una corriente de gobernanza basada sobre la concertación entre los actores y la interdependencia entre los territorios. De un lado, los gobiernos y las organizaciones internacionales se han dotado de políticas y de útiles, tal como la certificación y la evaluación ambiental y, en la

⁸ Este incluye la durabilidad de los recursos, de los empleos, de las colectividades y de las empresas, la protección de la salud de los canadienses y de los ecosistemas, el respeto de las obligaciones internacionales, la promoción de la equidad, el mejoramiento de la calidad de vida y del bienestar.

⁹ Los rendimientos de las empresas están ahora sometidas a los índices otros que económicos, como por ejemplo el índice de la sostenibilidad del medio ambiente, puesta a punto por el *World Economic Forum* o el del *Dow Jones Sustainability Index*.

década de los 90, de evaluación del desarrollo sostenible, tal como los indicadores del DSV. De otro lado, el movimiento asociativo ecologista quebequense se ha transformado en colaborador del desarrollo y de la economía social, particularmente realizando mandatos de estudios y de intervención alrededor del sector ambiental y con menos importancia en el desarrollo sostenible y permitiendo la reinserción de trabajadores en el mercado del empleo.

De manera más específica, dentro del marco de su ley sobre la calidad del medio ambiente y de su reglamentación, el gobierno de Quebec se ha dotado de un útil de concertación y de participación pública original, sea la Oficina de audiencia pública y de examen de los impactos sobre el medio ambiente (BAPE, 1978). Se trata de una plataforma permitiendo la consultación de los actores y de los ciudadanos, previamente a la toma de decisión sobre un proyecto de desarrollo que puede tener incidencias sobre el medio ambiente. Esta oficina emite un aviso al Consejo de ministros. La audiencia permite el encuentro, en un mismo lugar del promotor y sus consultantes, de los gobiernos, de las asociaciones y de los ciudadanos permitiendo un diálogo entre los actores y dando la palabra a las poblaciones locales al momento de la decisión ministerial. El BAPE como institución única en su género, ha retenido la atención de muchos observadores, más allá de las fronteras de Quebec. En el 2000 han realizado una amplia consultación popular sobre la nueva política quebequense de la gestión del agua, pero esta última se hace esperar¹⁰ todavía.

El Canadá se ha dotado del *Plan Verde* en 1990 y, desde 1995, posee un Comisario al medio ambiente y al Desarrollo Sostenible para el seguimiento de las acciones de los ministerios federales. Además de su nueva ley sobre la protección del medio ambiente (2000), dos documentos enmarcan sus acciones

¹⁰ Desde 1988, Ottawa tiene un plan de acción para disminuir la contaminación del río Saint-Laurent. Las colectividades territoriales han sido asociadas también.

y aun para las inversiones al extranjero¹¹. La reglamentación sobre la evaluación ambiental esta enmarcada por la política de DD. En 2003, se hizo el anuncio, en el marco de la ratificación del Protocolo de Kyoto, de una inversión de US\$ 975 millones para la disminución de los gases con efecto invernadero (para una reducción de 22 megatoneladas).

A nivel de las empresas, el Quebec contiene, en el 2003, 163 empresas que tienen un certificado ISO14001, proceso de calidad y de certificación ambiental, y en el Canada 1064 empresas certificadas. A lo largo de los años 90, el sector privado ha estado activo en materia de DD, particularmente, dentro de las grandes empresas multinacionales que han elaborado estrategias de durabilidad, incluyendo una mejor toma de conciencia del medio ambiente y de las realidades de las comunidades locales que acogen los proyectos, estas últimas están ahora consideradas como colaboradoras del desarrollo¹². De otro lado, las corporaciones locales de desarrollo, los CLD¹³, cuya vocación es la creación de empleo y de empresas, han empezado a hacer firmar contratos sociales a sus colaboradores, en el sentido de un compromiso de la empresa hacia los principios del DSV. El Fondo de Acciones Quebequense para el Desarrollo Sostenible (FAQDD, 2000)¹⁴ se ha visto confiado por el gobierno de Quebec una suma de \$US 33,75 millones para apoyar la integración del desarrollo sostenible en los comportamientos de los quebequenses. Desde 1991, 139 proyectos (\$US 18,75 millones) han sido apoyados. Además becas y prácticas de perfeccionamiento en desarrollo sostenible dentro los organismos sin fin de lucro y en las pequeñas y medianas empresas han sido ofrecidas.

Por fin, desde hace unos 5 años, asistimos a la creación de unos centenares de comites multipartidarios, es decir poniendo juntos un conjunto de actores del

¹¹ Ottawa. *La Guía del eco-gobernamiento* (1995) y *El desarrollo sostenible en las corrientes gubernamentales*, una corriente concertada (2000).

¹² Como es el caso del Alcan en la región del Saguenay-Lac Saint-Jean que nos enseña mucho. Ver los trabajos de Gagnon para saber más.

¹³ Ver los CLD de Levis y del Alto Richelieu.

¹⁴ Ver el sitio internet <http://www.faqdd.qc.ca/>.

privado, del público, del comunitario y de los ciudadanos, alrededor de la salud ambiental, de las cuencas de aguas, del seguimiento o de la vigilancia ambiental (Gagnon, 2002).

2. Los límites al DSV

A pesar de la aparición loable de iniciativas de DSV, el ritmo parece bien lento en comparación con la aceleración de las incidencias de los gases con efecto invernadero y de las catástrofes naturales, por solamente mencionar algunas. Cuatro límites están enunciadas aquí.

Aun si al principio de los años 90 el Canadá y el Quebec estaban considerados como líderes internacionales en materia ambiental¹⁵, ahora se han atrasado considerablemente a nivel de las industrias del medio ambiente y de las políticas de promoción y de apoyo al DD (Consejo de ciencia y de la tecnología, 2001). Para ciertos actores económicos y políticos, el medio ambiente está visto todavía como un obstáculo al desarrollo económico, lo que puede poner el Quebec y el Canadá en riesgo de « ir a contra corriente de los países industrializados » (Consejo de ciencia y de la tecnología, 2001 :19).

Segundo límite, hay una falta flagrante de información sobre el estado del medio ambiente y sobre su evolución en el tiempo, tanto en Quebec que en el Canadá, los informes a este respecto ya no están producidos globalmente. De manera sectorial, no conocemos tampoco cuáles son los impactos de las actividades industriales sobre la calidad del agua, sobre la salud humana, cuál es la consumación del agua potable utilizada por los ciudadanos y las industrias, cuál es la evolución de la calidad de las aguas marinas y su grado de contaminación para las zonas de contacto turístico, por ejemplo.

¹⁵ Es en el Quebec que ha sido traducido en francés el informe de la Comisión mundial sobre el medio ambiente y el desarrollo, conocido bajo el nombre del Informe Brundtland, 1988.

Un tercer límite concierne la falta de lazos y de concertación entre los campos complementarios del desarrollo social (DS) y del desarrollo regional (DR). Existen numerosos trabajos sectoriales e intervenciones sobre la gestión de los recursos naturales, sobre el DS y la salud, sobre las reformas territoriales. Toda vez los lazos y las relaciones entre el Desarrollo social y el Desarrollo sostenible son problemáticos (Consejo de ciencia y de la tecnología, 2001 :54). Así mismo los lazos entre los trabajos de investigación sobre el Desarrollo sostenible y el Desarrollo regional no están hechos prácticamente, y eso a pesar de su alto grado de convergencia (Gagnon, 2002 et Brodagh, 2001).

El último límite, identificado aquí, concierne la baja, ver el estancamiento de la investigación universitaria, de la innovación y de la formación en materia del medio ambiente, a pesar que ellas se han vuelto más visibles (Consejo de la ciencia y de la tecnología de Québec, 2001 :71-72). Entre otro, hay pocos créditos dados a la investigación en el campo específico y multidisciplinario del DSV. Los diplomas de estudios superiores y profesionales, ofrecidos en Quebec, tratan más sobre la dimensión biofísica del medio ambiente o sobre un aspecto sectorial (forestación sostenible por ejemplo). Ninguna universidad quebequense ofrece diploma profesional en desarrollo sostenible o en evaluación ambiental.

Estos límites están en efecto ligados a las representaciones del DSV, que se tratan de los actores privados, públicos o comunitarios. Más o menos desconsiderados por los grupos ecologistas, que afirman hacer primero la protección del medio ambiente, más o menos promovido por los gobiernos pero puesto adelante por las empresas preocupadas por su imagen corporativa, ¿el DSV puede perder su calificativo « de albergue español » para volverse un nuevo marco de referencia y de intervención frente al modelo neoliberal afín de contrarrestar los efectos negativos? A pesar de un cierto número de iniciativas de Desarrollo sostenible en Quebec y en el Canadá¹⁶, estas últimas iniciativas, así como los límites no permiten concluir al mejoramiento de la calidad de vida

¹⁶ En el 2000, Quebec crea un Fondo de Desarrollo sostenible financiado a la altura de US\$ 33,75 millones para más de 400 proyectos sometidos en un año.

de los ciudadanos y de las comunidades debilitadas. De otro lado, considerando el modo de gobernanza¹⁷, lo que esta en juego del DSV da lugar a una nueva colaboración privado/público/comunitario, como en el sector de la creación de empleo en economía social. A saber si los objetivos del DD, tal que formulados por los gobiernos (mirar nota 7) han sido alcanzados, solo un estudio longitudinal y multidisciplinario permitiría de responder a la eficiencia de estas políticas a la escala nacional¹⁸.

En resumen, retengamos de la experiencia quebequense en materia de DSV, que : 1) las iniciativas sobre el terreno son numerosas e innovadoras, 2) la formación y las políticas, particularmente a la escala local, no siguen el ritmo de las prácticas sociales, lo que crea un deficit de institucionalización y de apoyo a las prácticas, 3) la multiplicación, desde hace 10 años, de los utiles y de los lugares e evaluación de los impactos y de la consultación de los actores y de las poblaciones ha contribuido a tomar mejor en cuenta las consideraciones sociales en la toma de decisión y de gestión del cambio planificado.

IV. Las condiciones de éxito de las iniciativas de economía social y del desarrollo sostenible y viable de las regiones

Las investigaciones, sobre las condiciones de éxito de estas iniciativas de economía social y de desarrollo sostenible y viable en América del Norte, han permitido de liberar un cierto número de incentivos para la emergencia de los proyectos « ganadores »¹⁹. Ellos han sido divididos en dos campos, aun si estan interligadas, y estan enunciados en ocho puntos.

¹⁷ Hay una inercia política que no corresponde ni a los nuevos datos ni a las capacidades de adaptación de los hogares y de las empresas que son más y más comprometidas en esta nueva manera de hacer el desarrollo.

¹⁸ Como ya no existe más un informe público del estado del medio ambiente, tanto en el Quebec como en Canadá, este estudio se convierte en un ejercicio difícil pero aún más necesario.

¹⁹ Favreau y Lévesque, 1996 ; Fairbairn, 1991 ; Perry, 1987.

A. La economía social

1. una población local disponiendo de un mínimo de cohesión social : las iniciativas económicas locales obtienen los resultados allá donde existe previamente un sentimiento de pertenencia a una comunidad;
2. un activo asociativo significativo : un activo asociativo pre-existente favorece la emergencia de iniciativas económicas y de desarrollo local. La capacidad de las asociaciones a buscar los investigadores para investigar las necesidades nuevas y de estrategias apropiadas hace parte de los « ingredientes » necesarios;
3. un potencial de empresario colectivo. Mas allá la presencia de asociaciones, una cultura empresarial que favorece la emergencia y el desarrollo de iniciativas económicas locales, es decir una capacidad de proposición, una cultura organizacional que integra al mismo tiempo los objetivos económicos de viabilidad y las exigencias sociales, un rigor en la gestión una planificación estratégica;
4. la presencia de instituciones locales (gobiernos locales, CLSC, cajas populares, etc) favorables a estas nuevas corrientes territorializadas y colaboradoras constituyen un otro factor incitativo a la emergencia de proyectos;

5. los poderes públicos nacionales abiertos a la innovación : las iniciativas de economía social y de desarrollo local necesitan de un apoyo financiero sin condiciones del Estado. El carácter puntual de ciertas subvenciones, la ausencia de flexibilidad de numerosos programas y la puesta en duda de protocolos de convenios desalientan los promotores de proyectos. El hecho de oponerse a la fragmentación de las responsabilidades y de las problemáticas entre diferentes ministerios y servicios constituye igualmente un obstáculo importante.

B. El Desarrollo sostenible y viable

6. La afirmación de una voluntad política armoniosa entre las escalas locales, regionales, nacionales e internacionales con respecto al DSV, se traducirán por los medios suficientes²⁰. Los políticos se quedan extremadamente friolentos en materia de DSV, este sigue siendo concebido como un tipo de oposición al desarrollo económico, al progreso. La integración del DSV debe pasar por la planificación estratégica regional, los esquemas de ordenamiento así como los planes de urbanismo. Pero es preferible que sea el objeto de un plan de acción particular (ejemplo : Ciudad de Montreal), sin limitarse solamente a un modo de gestión ambiental de recursos naturales (ejem. Planificaciones estratégicas regionales de Saguenay Lac-Saint-Jean, ver Laurendeau, 2003).

7. La puesta en marcha o el apoyo de medidas concretas teniendo como objetivo de apoyar y fortalecer la aplicación del DSV, tales como « la ecologización » de los gobiernos²¹ y de las instituciones, incluyendo las escuelas, y las universidades verdes;

²⁰ El ministerio del Medio Ambiente, ha visto sus fondos desvanecerse en el transcurso de los últimos diez años. No existe el ministerio del DS en Quebec, a penas una Secretaria al DS formado de un pequeño equipo.

²¹ En 1997, 27 ministerios proponen sus estrategias de DS a la Cámara de diputado y en 1999 Quebec y Ottawa adoptan un nuevo plan de acción para respetar los acuerdos de Kyoto.

- la eco-eficiencia (métodos de economía de energía)²² y códigos de conducta ambiental para todos los tipos de empresas y de sectores;
- los eco-impuestos para los consumidores²³;
- la puesta en marcha de Agendas 21²⁴ para las ciudades y los pueblos²⁵;
- la puesta en marcha de evaluación del DD, tales como un panel de control (indicadores de DD a la escala local/regional/national);
- la educación de la población²⁶;
- La producción y la transferencia de los conocimientos científicos en materia de DSV²⁷ así como la formación de la mano de obra calificada, tal como los eco-asesores²⁸.

²² El Centro quebequense sobre el DS (CQDS) ha desarrollado una ficha de evaluación y de prácticas de eco-eficiencia para las empresas y Négawatts para los consumidores privados.

²³ La ciudad de Montreal viene de implantar un « impuesto azul » i. e. un impuesto sobre la consumación del agua potable para todos los tipos de consumidores. Ella se ha dado también un plan estratégico de DS.

²⁴ No hay ninguna Agenda 21 en Quebec a pesar que se cuenta con más de 6 500 en el mundo incluyendo uno que está en elaboración en Cuba (Bayamo).

²⁵ La municipalidad de Chelsea, en Quebec, es la orgullosa ganadora de un prestigioso premio del concurso *Nations in Bloom*, que le ha sido otorgado en octubre 2003. El excelente informe de la municipalidad de Chelsea en relación al capítulo del medio ambiente es sin duda la principal razón.

²⁶ Gracias al apoyo financiero de la Confederación de los sindicatos quebequenses, el Quebec cuenta con una red de más de 650 escuelas verdes o llamadas también escuelas Brundtland.

²⁷ Como ejemplo, mencionamos la presencia de tres equipos de investigadores-actores, sea ese del Centro quebequense en DS (CQDS), el del Centro quebequense interuniversitario sobre el desarrollo territorial y el de la Alianza Universidad-Comunidad en economía social donde uno de sus talleres trata del DS.

²⁸ Programa de estudios de la Universidad de Quebec en Chicoutimi

8. La última condición, un poco más amplia, hace referencia al fortalecimiento de la capacidad de los actores a comprender, a decidir y a actuar en el sentido del DSV. Se trata entonces de ser capaces de crear de puentes transversales entre los campos y las temáticas de intervención y entre los actores. El desarrollo de una visión común del territorio y de acciones – en vía de una mejor equidad social, de un medio ambiente sostenible y de una economía viable – llama a varias puestas en juego e incidencias (ver anexo1). Lo que esta « en juego » es la capacidad de los actores y de las organizaciones a dominar o a responder de manera ganadora a estas puestas en juego, así como a trabajar en interacción continua, dejando de lado lo sectorial, lo corporativo para obtener una mejor responsabilización de los actores en la actualización de una visión comun e interdependiente de las dinámicas territoriales.

Conclusión

Ciertos autores han notado que al nivel macro-social el modelo quebequence de desarrollo supo resistir, en parte por lo menos, a la ofensiva neo-liberal dando un lugar significativo a la economía pública y a la economía social, particularmente en el sector de las políticas industriales (Bourque, 2000). A los niveles micro y meso, otros autores han notado que las « revoluciones invisibles » se han manifestado en las comunidades locales y las regiones (Comeau, Favreau, Lévesque et Mendell, 2001). Esto quiere decir, que las nuevas iniciativas, en economía social han ocupado, poco a poco un lugar privilegiado volviendose lugares de coordinación, de solidaridad y de concertación, ejerciendo además una función política de interlocutores privilegiados acerca de los poderes públicos en la reactivación de estos territorios, instituyendo a veces nuevos modos de gobernancia. De otro lado, si confrontamos este análisis optimista a los resultados obtenidos (censos estadísticos) en relación a la salud ambiental, social y económica de varios territorios y grupos sociales, y a las consecuencias

de las reformas concernientes la organización territorial y en una medida menos importante las estrategias del DSV, las oportunidades de éxito y de resisitencia del modelo llamado quebequence quedan todavia muy fragiles. No hay duda que, sobre el terreno, numerosas iniciativas acerca de la población intentan aliviar las consecuencias negativas de la globalización y del neoliberalismo. Pero, ¿hasta cuándo las iniciativas sobre el terreno, llevadas mas a menudo con mucha dificultad, podran resistir sin un apoyo institucional inminente, adaptado y mejor articulado a la formación, la innovación y la investigación?

Para volver a la cuestión del título de esta presentación, a saber si el viraje de la colaboración dentro de las estrategias del desarrollo sostenible y solidario lleva a un dominio social del territorio de Quebec, interpretamos este viraje como un adelanto significativo hacia este dominio. A través del análisis de los colaboradores, evidentemente en el campo de la economía social y del desarrollo sostenible, las iniciativas, dependiente de la ciudadanía responsable, hacen una diferencia. Pero quizás, se trata más de una creencia, de un esperanza que de un resultado bien evaluado... Solo la historia podra definitivamente establecerlo.

Bibliografía

- Assogba, Y. 2000. *Insertion des jeunes, organisation communautaire et société*. Sillery : PUQ.
- Beaudoin, L. et L. Favreau. 2000. *Une entreprise d'insertion dans le domaine de l'environnement : l'expérience de l'Atelier du chômeur du Bas-Richelieu inc.* Hull : UQO, Chaire de recherche en développement communautaire, Série Pratiques économiques et sociales n° 2.
- Bourque, G. 2000. *Le modèle québécois de développement : de l'émergence au renouvellement*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Brodagh, C. 2001. « Gouvernance et évaluation dans le cadre du développement soutenable ». Séminaire *Gouvernance territoriale et outils d'aide à la négociation*. Saint-Étienne.
- Canada. 1990. *Le Plan vert du Canada pour un environnement sain*. Ottawa.
- Castells, M. 1999. *L'ère de l'information. Le pouvoir de l'identité*. Paris : Fayard.
- Comeau, Y., Favreau, L., Lévesque, B. et M. Mendell. 2001. *Emploi, économie sociale et développement local : les nouvelles filières*. Sillery : PUQ. Collection Pratiques et politiques sociales.
- Defourny, J., Favreau, L., Laville, J.-L. (dir). 1998. *Insertion et nouvelle économie sociale*. Paris. : Desclée de Brouwer.
- Defourny J., Monzon Campos J.-L. 1992. *Économie sociale - The Third Sector*. Bruxelles : De Boeck.
- Favreau, L. et B. Lévesque. 1996. *Développement économique communautaire, économie sociale et intervention*. Sillery : Presses de l'Université du Québec (PUQ).
- Favreau, L. et Fréchette, B. 2002. *Mondialisation, économie sociale, développement local et solidarité internationale*. Ste-Foy : PUQ.
- Favreau, L. 2003. *Movimiento ciudadano internacional, alternativas económicas y desarrollo social*. Outaouais: UQO. Cahier de recherche de la Chaire en développement des collectivités.
- Fairbairn, B. 1991. *Co-operatives & Community Development (Economics in social perspective)*. Saskatoon : Center for the study of Co-operatives:.
- Gagnon, C. et al. 2002. *Les comités de suivi : un nouvel outil de gestion environnementale?* Chicoutimi : GRIR/UQAC.

- Gagnon, C. 2002. «DR et DD : deux solitudes appareillées. Essai sur le rôle des sciences dans la conception du développement». Communication au Congrès de l'Acfas. Université Laval. Québec. Non publié.
- Gagnon, C. et M.-J. Fortin. 1999. «La gouvernance environnementale locale : où est le timonier ?». *Économie et Solidarités*. Vol. 30, no. 2 : 94-111.
- Gagnon, C. 1995. «Développement local viable: approches, stratégies et défis pour les communautés locales». *Coopératives et Développement*. Vol.26, no.2: 61-82.
- Gagnon, C. 1994. *Développement local viable et recomposition sociale des territoires. Récits et pratiques d'acteurs sociaux en région québécoise*. Paris : L'Harmattan.
- Godard, O. 2001. « Le développement soutenable et la recherche scientifique. De la difficile logique de l'action et de la connaissance ». in Jolivet Marcel, *Le développement soutenable. De l'utopie au concept*. Paris : Nature, Science et Société, Elsevier, pp61-81.
- Grant, M., P.R. Bélanger et B. Lévesque (dir.). 1997. *Nouvelles formes d'organisation du travail*, Montréal et Paris : L'Harmattan.
- Laville J.-L.(dir.). 1994. *L'économie solidaire, une perspective internationale*. Paris : Desclée de Brouwer.
- Laurendeau, M. 2003. *Développement soutenable viable : un changements de pratique pour le développement régional : le cas du Centre québécois de développement soutenable*. Mémoire de maîtrise. Chicoutimi : Université du Québec à Chicoutimi.
- Lévesque, B. et Ninacs, W. 1997. « The Social Economy in Canada : The Quebec experience » dans *Local strategies for Employment and the Social Economy*, Montréal, Institut de formation au développement économique communautaire, pp.123-136.
- Lipietz, A. et Benko. G.1992. *Les régions qui gagnent*. Paris : PUF.
- Perry, S. E., 1987. *Communities on the Way (Rebuilding Local Economies in the United States and Canada)*, New York State : University of New York Press.
- Proulx, M-U. 1998. « L'organisation des territoires au Québec » in *l'Action Nationale*, vol. LXXXVIII, no.2, pp 97-160.
- Québec. 2001. *Innovation et développement soutenable : l'économie de demain. Avis du Conseil de la science et de la technologie*. Sainte-Foy.
- Simard, M. . La réforme de la gouvernance territoriale au défi des problèmes actuels de développement. In Remiggi, F.W., Manzagol, C., et Deshaies, L. (éds). *Le Québec : restructurations territoriales et métamorphoses du discours*. Presses du L'Université du Québec. Québec. À paraître.