

## La senda del desarrollo económico comunitario

Sylvie Labelle\*, Jean-Pierre Nepveu\*\*, Bertrand Turbide\*\*\*

*En Montreal, el Desarrollo Social Urbano se relaciona cada vez más con el Desarrollo Económico Comunitario (DEC).*

Este enfoque del desarrollo se inició a partir de mediados de los años ochenta, con las tres primeras Corporaciones de Desarrollo Económico Comunitario (CDEC), situadas en los barrios ubicados en las márgenes del río Saint-Laurent, que estaban particularmente afectados por la reestructuración industrial y económica y la crisis del empleo.<sup>1</sup> Cuatro CDEC se sumaron progresivamente en el curso del siguiente decenio, según las diferentes fases o generaciones de desarrollo y según una distribución territorial dada por la Ciudad de Montreal.

Estas organizaciones, que se inscriben en una dinámica que se ha convenido en llamar “desarrollo local”, no son una invención de los habitantes de Montreal. Se inspiran en las organizaciones estadounidenses de desarrollo comunitario de barrios (*Community Development*) y también en buena parte en iniciativas del medio rural, como las Operaciones Dignidad y el JAL.<sup>2</sup> Éstas, que se remontan a los años setenta, se desarrollaron en las regiones donde la crisis había golpeado mucho antes (la Gaspésie y el Bas-Saint-Laurent en el este de Quebec). Así, las Corporaciones de Desarrollo Comunitario (CDC) se han multiplicado en los medios semi-urbanos, con el apoyo económico del gobierno de Quebec, mientras que las Sociedades de Ayuda al Desarrollo de Colectividades (SADC) han sido implantadas en los medios rurales, gracias a la subvención procedente del gobierno federal. Las CDEC se instalaron en otros medios, en Quebec y en el Outaouais (zona de Quebec cercana a Ottawa) principalmente, con el soporte financiero, como en Montreal, de los tres niveles de gobierno, es decir, municipal, provincial y federal.

Pero es en Montreal donde esta forma de organización del desarrollo local urbano está más sistematizada y mejor implantada.

---

\* Ciudad de Montreal.

\*\* Ministerio de la Metrópolis.

\*\*\* Corporación de Desarrollo Económico Comunitario (CDEC) Centro-Norte. Este texto es una síntesis de las ponencias de los autores en el encuentro sobre el desarrollo social urbano de Lyon, preparada por Jacques L. Boucher y revisada por los autores.

<sup>1</sup> Cf. L. Favreau, *Mouvement populaire et intervention communautaire de 1960 à nos jours, Montréal* (Centre de formation populaire/Editions du Fleuve, 1989), y J.M. Fontan, “Les corporations de développement économique communautaire montréalaises. Du développement économique communautaire au développement local de l’économie”, Tesis de doctorado, Universidad de Montreal, 585 páginas, 1991.

<sup>2</sup> Iniciativas de resistencia de pequeñas comunidades rurales frente a proyectos de “cierre” de su conexión con recursos públicos, y a la expansión y explotación forestal. Las aldeas de St. Just, Auclair y Le Jeune (JAL) estuvieron especialmente implicadas.

## Iniciativa comunitaria y apoyo público

En primer lugar, es importante señalar que todas las CDEC han nacido de la iniciativa popular, más precisamente en la esfera del “movimiento comunitario”.<sup>3</sup> Así ocurrió en las últimas fases de la puesta en marcha de las Corporaciones de Desarrollo Económico Comunitario en Montreal: aunque la municipalidad había previsto organizarlas en ciertos barrios no cubiertos anteriormente, no pudieron arrancar sino con el impulso de grupos comunitarios locales. La iniciativa comunitaria, proveniente de la sociedad civil, ha permanecido como una constante.

Por otra parte, estas iniciativas han marcado un cambio para las organizaciones del movimiento comunitario.<sup>4</sup> Anteriormente, sus preocupaciones se centraban sobre todo en las cuestiones sociales y se volcaban hacia el Estado para reclamar soluciones a los problemas sociales y económicos de la población. Ahora bien, esas nuevas iniciativas han ampliado su campo de acción al apoyar proyectos de creación de empresas y de empleos, de producción de servicios y de bienes. Ellas generan un vínculo entre lo económico y lo social, que corresponde tanto al enfoque social urbano, como de la economía social.

### Un tejido social de desarrollo

Diferentes investigadores han contado 90.600 asociaciones en Quebec, de las cuales casi la mitad interviene en el campo social y una gran mayoría constituye el movimiento social urbano. Entre ellas existían, al inicio de los años noventa, al menos 5.000 organizaciones comunitarias reconocidas, de las cuales 1.500 eran organismos de educación popular; 700 eran guarderías sin fines de lucro; había casi mil cooperativas de vivienda, y no menos de 450 ollas comunes; varios centenares de empresas de inserción social, centros de la mujer, hogares de jóvenes, centros comunitarios, centros de comunicaciones comunitarios, tiendas de alimentos, organizaciones para el empleo. Cada una de estas actividades reunía un centenar de grupos. En el campo de la salud y de los servicios sociales, el Ministerio responsable financiaba a casi 2.500 organizaciones, apoyando de esta forma más de 10.000 empleos regulares y casi 15.000 empleos ocasionales. Esta multitud de grupos e iniciativas poco a poco se ha organizado en redes, y en algunos casos hasta en federaciones bien estructuradas.

Sobre tal trama social se ha construido esta dinámica de desarrollo social comunitario que vincula estrechamente lo social y lo económico. Ella se nutre de actividades microsociales, como las ollas comunes generadoras de vínculos sociales, y también de proyectos importantes. Este impulso social ha sido favorecido, de una parte, por el espacio abierto a las iniciativas de la sociedad civil, propio de la sociedad norteamericana; de otra, por el apoyo de un Estado que, a pesar de la presión neoliberal, mantiene en Quebec, más que en el resto del continente, un enfoque social.

J.L. Boucher

Esta forma de iniciativa, que procede del campo social, continúa con la asociación de contrapartes que intervienen directamente en el campo económico, como los sindicatos y las empresas o asociaciones

<sup>3</sup> L. Favreau, “Développement économique communautaire en Amérique du Nord”, en *Travail*, nº 29, 1993, pp. 131–134.

<sup>4</sup> D.G. Tremblay y J.M. Fontan, *Le développement économique local. La théorie, les pratiques, les expériences* (Saint-Foy: Télé-université/Presses de l'Université du Québec, 1994).

de empresarios locales. De esta manera, agentes económicos habitualmente no percibidos como portadores de una misión social, como las empresas privadas, son atraídos al campo de lo social, lo que no les impide desarrollar también allí sus intereses. Así, estas iniciativas asociativas que se prolongan en la asociatividad con otros actores sociales no podrían subsistir sin un apoyo tangible de los poderes públicos, lo que supone una suerte de cambio en su modelo de intervención. Dos realizaciones concretas diferentes de desarrollo social en las cuales están implicadas las CDEC permiten una mejor comprensión de sus peculiaridades.

## Servicios a domicilio, empleos durables

*Coopératout* es una asociación, un organismo sin fines de lucro (OSFL) por su estatuto jurídico, que suministra servicios domésticos a personas ancianas o también a personas inválidas en el territorio de la Corporación de Desarrollo Económico Comunitario (CDEC) de los barrios Centro-Norte de Montreal. La puesta en marcha de esta empresa comunitaria en 1997 permitió la creación de ocho empleos en un comienzo, la mayoría de los cuales son ocupados por antiguos beneficiarios de la seguridad social. Después de tres años, cuando se consolide, la empresa debería contratar alrededor de cuarenta trabajadores asalariados.

Este proyecto combina dos objetivos principales: la creación de empleos permanentes y la producción de un nuevo servicio en respuesta a las necesidades reales de personas desfavorecidas. Pero para que la demanda sea real y solvente, se debe asegurar la participación financiera del Estado de Quebec. Gracias a una política gubernamental de apoyo financiero para lograr lo anterior, ha sido posible establecer un sistema de tarificación diferencial en función de los ingresos de las personas de la tercera edad. El apoyo financiero público también ha respaldado la oferta, subvencionando la puesta en marcha de esta nueva empresa en el marco de los fondos asignados a la economía social.

En efecto, esta organización posee todas las características de una actividad económica social. Actúa como una empresa, sin fines de lucro en este caso, que produce servicios y donde se encuentra un modo de “construcción conjunta de la oferta y la demanda”,<sup>5</sup> que vincula de modo continuo lo económico y lo social. La dimensión social se encuentra tanto de parte de la oferta, por la creación de empleos dirigidos prioritariamente a las personas que tienen dificultad para insertarse en el mercado del trabajo; como del lado de la demanda, por la prestación de servicios que responden a necesidades reales en aumento y que no encuentran una respuesta satisfactoria en los mecanismos de mercado o de la planificación estatal.

Esta forma de respuesta y de gestión de servicios se ejerce a través de un mecanismo de concertación que algunos pueden encontrarlo complicado, pero que se ha probado eficaz en el plano social. En este caso, la elaboración de un proyecto ha durado dos años. La iniciativa ha sido tomada por el Centro Local de Servicios Comunitarios (CLSC) del lugar y las asociaciones dedicadas al tema de las personas ancianas; por lo tanto, gracias a una estrecha colaboración con un organismo público, cercano a la población, y los grupos comunitarios que conocen esas necesidades.<sup>6</sup> Un proceso como este

---

<sup>5</sup> Según expresión de J.L. Laville, cf. *L'économie solidaire, une approche internationale* (col.) (Paris: Desclée de Brouwer, 1994).

<sup>6</sup> Las CLSC provienen de las Clínicas Populares de la Salud, organizaciones comunitarias que han estado integradas a las redes de servicios públicos, pero que en su mayor parte han conservado una mayor cercanía a la población que los otros establecimientos públicos.

permite una respuesta adecuada y fácilmente ajustable, al contrario de los programas públicos; por su parte, el mercado se limitaría a prestaciones rentables.

En cuanto a la CDEC Centro-Norte, su función ha sido, en dicha situación, promover y materializar una visión de desarrollo económico sobre la base de tres características. En primer lugar, se preocupa de velar por la participación democrática de las personas y de las asociaciones sociales. Se trata igualmente de entablar mecanismos de equidad, como principio de justicia social, buscando entregar a las personas desfavorecidas el acceso a los recursos necesarios a sus necesidades y a su satisfacción. Finalmente, se trata de asegurar la duración del proyecto, a fin de que las acciones emprendidas generen efectos positivos a corto plazo, y también a mediano y largo plazo. La CDEC ha cumplido una función de acompañamiento, animación, articulación y desarrollo. Por ejemplo, con sus actividades de formación ha asumido la capacitación de los administradores de las organizaciones sin fines de lucro, desde sus primeras fases.

Es un ejemplo, entre otras intervenciones microeconómicas y microsociales. Sin embargo, las CDEC emprenden también acciones de un tipo intermedio, que se podrían calificar de meso-económicas. Un ejemplo de ello es la intervención del Comité de Reactivación Angus.

## Reactivación de una zona industrial

El proyecto de reactivación industrial de la zona de Angus<sup>7</sup> es una planificación socializada, sobre una base fuertemente comunitaria, del desarrollo de un polo tecnológico en una cuarta parte de la superficie total de los talleres de la Maestranza Ferroviaria de la compañía Canadien Pacifique. Como la empresa no había modernizado ni reconvertido las actividades que allí se desarrollaban, los talleres fueron decayendo progresivamente, se volvieron obsoletos, y en 1991 interrumpieron todas sus actividades.

La mitad del sitio de 93 hectáreas había sido cedida a una empresa inmobiliaria en 1974; ésta anunciaba, en 1976, su intención de construir un complejo residencial para clase alta y un centro comercial. Las presiones de la población local bloquearon el proyecto, hicieron desaparecer su componente comercial y reorientaron su componente inmobiliario. El desarrollo residencial quedó a cargo de una sociedad municipal, que lo orientó a la construcción de viviendas accesibles, una buena parte como habitaciones de arriendo módico (*Habitations à Loyer Modique*, HLM) y de cooperativas de vivienda, pero también como copropiedades. Es, entonces, más un desarrollo mixto que favorece la integración de diversos grupos sociales, antes que la creación de un enclave o de un gueto de viviendas sociales públicas.

Antes del cierre completo de los talleres Angus en 1991, la compañía solicitó a la ciudad de Montreal una reclasificación de zona industrial a zona residencial y comercial. Pero la población, que había organizado en los dos años precedentes una estructura comunitaria de desarrollo socioeconómico, la CDEC de Rosemont Petit-Patrie, ya estaba a la espera de un trámite de ese tipo. Desde 1989, los actores del lugar, reunidos en torno a la nueva CDEC, habían insistido —durante una consulta pública hecha por

---

<sup>7</sup> Sobre este proyecto, véase también B. Lévesque, J.L. Klein y J.M. Fontan, "Systèmes locaux de production, conditions de mise en place et stratégie d'implantation pour le développement du Projet Angus" (Montréal: Université du Québec à Montréal, Services à la collectivité), vol. I y II, 110 y 137 pp.; también J.M. Fontan y Ch. Yaccarini, "Le Projet Angus: une expérience novatrice de mobilisation locale au coeur de Montréal", *Économie et Solidarités*, vol. 28, n° 2, 1996, pp. 65–81.

la ciudad de Montreal sobre su plan de urbanismo— en la necesidad de mantener la vocación industrial de este predio.

Por los mecanismos de consulta pública establecidos por las autoridades urbanas para este tipo de cambios de uso del suelo, y por la movilización de la población, la Corporación se volvió imprescindible y la Canadien Pacifique tuvo que negociar con ella. Las dos partes negociaron durante un año para llegar a una solución: la compañía cedió a la CDEC la mitad de los terrenos todavía disponibles, alrededor de 23 hectáreas, con un costo de 13 millones de dólares canadienses, comprometiéndose a la vez a descontaminar estos terrenos, según las normas vigentes. Este perímetro urbano, por lo tanto, se convirtió desde entonces en “zona-laboratorio de desarrollo sostenido”. A fin de planificar más precisamente su proyecto de re-uso industrial en esta zona, la Corporación creó la Sociedad de Desarrollo Angus (SDA), como también un comité de adaptación de la mano de obra que se convirtió, en septiembre de 1995, en el Comité de Reactivación Angus (CRA).

En estas dos asociaciones se encuentran representantes tanto de movimientos comunitarios como de cooperativas financieras (Caisses Desjardins), sindicatos, establecimientos públicos de educación y empresas privadas. Su financiamiento está asegurado por los tres niveles de gobierno como también por una contribución de Canadien Pacifique. Se han desarrollado estudios para precisar y estructurar un proyecto de desarrollo industrial. Así, se ha puesto en marcha un proyecto de “polo tecnológico” para crear y desarrollar pequeñas y medianas empresas en un sector innovador, el medio ambiente, que busca crear una red entre ellas y también con el exterior, allí donde existen y se desarrollan actividades similares. Además, la SDA a puesto en marcha un grupo de servicios: intervienen con asesoría en los dominios de la innovación tecnológica, de la formación y de la inserción en el empleo; con apoyo a las empresas, tanto en el campo de creación de redes como de la exportación y del financiamiento. Además, organizó una fundación para la compra de los terrenos y el establecimiento de fondos de desarrollo y de capital de riesgo.

Aún es demasiado pronto para medir los resultados de esta relativamente importante intervención de desarrollo social urbano, desde el punto de vista de creación de empleos y de inserción. No obstante, en este momento se puede subrayar que ella ha comenzado un verdadero proceso de desarrollo desde la base. La CDEC Rosemont Petit-Patrie no ha abandonado el desarrollo económico a las reglas del mercado. Ha movilizó diversos actores del medio y trabaja para desarrollar las redes de asociaciones tanto en el interior de su territorio como con diversas empresas fuera de él, así como con la municipalidad y otros niveles de gobierno. El territorio de actividad de esta CDEC abarca 130 mil habitantes, cifra similar a la de las otras CDEC. Emplea a 18 personas y descansa sobre 50 miembros activos. Por su parte, las instancias gubernamentales han aceptado el plan de la Sociedad de Desarrollo Angus, y lo apoyan. Es así como se ha establecido un precedente, un nuevo tipo de relación entre el medio local y las instancias públicas.

## Los poderes públicos, ¿cooperadores de desarrollo?

En el caso de Montreal, el desarrollo social urbano ha conocido un nuevo impulso con la emergencia de las Corporaciones de Desarrollo Económico Comunitario. La iniciativa se originó en el medio asociativo y se desarrolló bastante temprano con otros actores que buscaban agruparse como asociaciones. Estos últimos, con la excepción de las instancias gubernamentales, están representados en los consejos administrativos de las CDEC. Así, los actores de la sociedad civil mantienen una posición no despreciable

en torno a la orientación del desarrollo local. Pero esto no quiere decir que las instancias públicas no estén representadas y no sean activas: los tres niveles de gobierno constituyen las grandes fuentes de financiamiento de las CDEC, y también apoyan políticamente esta forma de desarrollo. Esto implica un cambio importante en la manera de intervención pública.

Así, la ciudad de Montreal, coherente con su política de desarrollo local (programa Asociaciones en el Desarrollo Económico de los Barrios", 1990), coordina el Comité de Armonización de Montreal (CHM, por su sigla en francés), que agrupa al conjunto de ministerios implicados en el financiamiento de las CDEC. Esta instancia permite la coordinación entre las intervenciones de diferentes funcionarios, como también entre estos últimos y los actores de la comunidad local. Esta modalidad ha permitido, por una parte, mejorar la orientación de los recursos hacia las zonas pobres; y, por otra, ha logrado, con la ayuda de interventores de la comunidad, adaptar mejor los programas de formación de mano de obra, a las necesidades reales de la población con dificultades de empleo. Asimismo, más que reproducir prácticas desde "arriba hacia abajo", los representantes de diversos gobiernos han aceptado asociarse con los representantes de las CDEC y otros responsables locales. Este modo participativo ha permitido introducir criterios cualitativos de evaluación y ha influido en que los funcionarios tomen en consideración la complejidad y la riqueza de las dinámicas locales de desarrollo.

En la senda del desarrollo social urbano, y más generalmente del desarrollo económico local, el Estado de Quebec está modificando y transformando sus políticas de desarrollo regional. Con la actual implantación de los Consejos Locales de Desarrollo (CLD), que había estado precedida por la instalación de Consejos Regionales de Desarrollo (CRD), el gobierno pasó de un modelo de intervención centralizada y planificada a un modelo descentralizado y participativo. No se trata de una descentralización territorial de aplicación de políticas, pero el gobierno desea reconocer un reagrupamiento de asociaciones representativas de la población. Así, los consejos de administración de las CLD deben incluir representantes de los siguientes sectores: comercio, sindicatos, municipalidades, cooperativas, movimientos comunitarios e institucionales (salud, educación). Cada CLD podrá desarrollar su modelo de desarrollo y de organización de servicios. Ahora bien, se puede decir que las CDEC de Montreal han influido fuertemente en la configuración de estas instancias de desarrollo social y económico.<sup>8</sup>

El que las autoridades públicas hayan reconocido estas iniciativas, iniciadas a mediados de los años ochenta y desarrolladas en el curso de los últimos quince años, demuestra cómo el empuje de actores sólidamente anclados en la población ha logrado modificar el modo de intervención en el desarrollo social y económico. Por una parte, esas creaciones de la población que son las organizaciones comunitarias y las CDEC, han ampliado su campo de intervención hasta cubrir la economía, antes que depender únicamente del Estado, según el modelo centralizado y tecnocrático. Por otra, han combinado ciertas estrategias de presión con otras más ofensivas, para proponer proyectos de desarrollo que, junto a su realismo económico, tienen en cuenta lo social, como alternativa a los mecanismos de mercado y a la planificación centralizada.<sup>9</sup> En su gestión, han logrado negociar relaciones de asociación tanto con ciertos medios privados como con otros movimientos sociales. Finalmente, los diferentes niveles de gobierno han aceptado asociarse a esta nueva forma de "gobierno" (*gouvernance*) local del desarrollo social urbano.

---

<sup>8</sup> Por lo demás, son las Corporaciones de Desarrollo Económico Comunitario las que asumieron los mandatos de los Consejos Locales de Desarrollo en los barrios donde ya funcionaban.

<sup>9</sup> Se estima que en 1997 se crearon 600 empleos como efecto de la acción de las CDEC de Montreal.