

INTRODUCCIÓN AL DESARROLLO
LOCAL SUSTENTABLE



María Argüello, Centro de Investigaciones CIUDAD,
Fabricio Guamán, Víctor Hugo Torres,
Hernán Valencia Villamar

Instituciones participantes en mesas de

trabajo

AMINGAY

Ambiente y Sociedad

CAMAREN

Ciudad

COMUNIDEC

Corporación Mashí

EcoCiencia

ETAPA

FUNDECOL

FUNDES

IEE

Ministerio del Ambiente

SALAMANDRA

SENDAS

SNV

TERRANUEVA

Instituciones locales participantes

Amazanga

Asamblea Caritonal de Cotacachi

Comuna Agua Blanca

EMAC

OPIP

PROMACH

Universidad del Azuay - IERSE-

© CAMAREN, QUITO - ECUADOR, 2004

Título: Introducción al Desarrollo Local Sustentable

Autores: María Arguello, Centro de Investigaciones CIUDAID, Fabricio Guamán, Víctor Hugo Torres, Hernán Valencia Villamar

Eje temático: Desarrollo Local con énfasis en la Gestión de los Recursos Naturales

Institución coordinadora de eje: Instituto de Estudios Ecuatorianos -IEE-

Coordinadores de eje: Ana María Larrea, Ángel Bonilla, María Belén Cevallos, Judith Flores.

Edición técnica: Pablo Ospina Peralta

Edición: María Belén Cevallos

Validación: Promoción 2003

Diseño Gráfico: Otonyell, taller de arte y diseño Telf.: 256-7793

Ilustraciones: Geovanny Bonilla

Fotografías: Págs. 21, 37, 68, 96, 163, 185, 188 Heifer - Internacional / Darsy Kiefel

Págs. 8, 10, 142 Heifer - Ecuador

Otras fotografías: IEE

Impresión: Fraga Impresores

Auspiciantes: COSUDE, Embajada Real de los Países Bajos

Organismo internacional asesor: INTERCOOPERATION

CAMAREN: camaren@hoy.net

Ax. Eloy Alfaro y Amazonas. Piso 7/ 256-3485

IEE: San Ignacio 134 y 6 de Diciembre

Of. 2 Telf.: 250 - 4496

Impreso en Quito - Ecuador
Febrero - 2004

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN GENERAL	11
UNIDAD UNO	
VISIONES DEL DESARROLLO	13
INTRODUCCIÓN	14
CAPÍTULO 1.	
AMÉRICA LATINA EN LAS VISIONES DEL DESARROLLO	16
1.1 ¿Es hoy posible una teoría del desarrollo?	16
1.2 El surgimiento de las categorías "desarrollo" y "subdesarrollo"	18
1.3 Las Teorías del Desarrollo	21
1.4 El desarrollo en América Latina	25
1.5 Los rasgos de la estrategia de desarrollo del siglo XX	29
1.6 Algunas reflexiones acerca de la aplicación del modelo en América Latina	32
1.7 Los obstáculos para el desarrollo	34
CAPÍTULO 2.	
LA GLOBALIZACIÓN Y EL DESARROLLO	37
2.1. ¿Es la globalización un fenómeno reciente?	38
2.2. La estrategia de la globalización	42
2.3. La estrategia de la inclusión social	47
UNIDAD DOS	
LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO SUSTENTABLE	51
INTRODUCCIÓN	54
CAPÍTULO 1.	
EL DESARROLLO SUSTENTABLE: HISTORIA Y CONCEPTOS	56
1.1. Los orígenes del desarrollo sustentable	56
CAPÍTULO 2.	
LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO SUSTENTABLE	69
2.1 Aspectos ecológicos del desarrollo sustentable	69
2.2 La dimensión social del desarrollo sustentable	92
2.3 La dimensión económica del desarrollo sustentable	93
2.4 Reflexionando sobre el desarrollo sustentable	94

CAPÍTULO 3.	
UN VISTAZO A LOS PROBLEMAS AMBIENTALES DEL ECUADOR	97
3.1 Usos inadecuados del suelo y los recursos naturales	97
3.2 Actividad maderera	99
3.3 Actividad petrolera	101
3.4 Actividad minera	104
3.5 La pérdida y apropiación de los conocimientos tradicionales	107
CAPÍTULO 4.	
CONCLUSIONES	111
UNIDAD TRES	
EL DESARROLLO LOCAL	113
INTRODUCCIÓN	124
CAPÍTULO 1.	
LA GLOBALIZACIÓN	116
1.1 Globalización y "sistemas mundo"	117
1.2 Globalización y neoliberalismo	118
1.3 Globalización: centralización y fragmentación de los territorios	120
1.4 La globalización y la política	121
1.5 Impactos territoriales de la globalización	122
1.6 Oportunidades y Amenazas en los Territorios	123
CAPÍTULO 2.	
CONCEPCIONES SOBRE EL DESARROLLO	124
2.1. El desarrollo: revisión de las concepciones usuales	124
2.2. Trayectoria histórica de las ideas sobre el desarrollo	126
2.3. El espacio en las visiones del desarrollo	128
2.4. Consecuencias metodológicas	130
2.5. Consecuencias programáticas	130
CAPÍTULO 3.	
METODOLOGÍA PARA UN ANÁLISIS EXPLORATORIO DE PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL	133
3.1. Las variables a ser consideradas	133
3.2. Los modos de desarrollo local	134
3.3. El sistema de actores	137
3.4. La identidad local	140
3.5. Elementos para una tipología del desarrollo local	140

SISTEMATIZACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS DE DESARROLLO LOCAL Y MANEJO DE RECURSOS NATURALES EN EL ECUADOR	143
INTRODUCCIÓN	144
CAPÍTULO 1. DESARROLLO LOCAL Y MANEJO DE RECURSOS NATURALES	145
CAPÍTULO 2. LAS PRINCIPALES TENDENCIAS DEL DESARROLLO LOCAL	148
2.1. Renovación de los gobiernos seccionales	148
2.2. Iniciativas de la sociedad civil	154
2.3. Influencia de la ayuda internacional	158
2.4. Descentralización estatal	160
CAPÍTULO 3. GEOGRAFÍA DE LAS TENDENCIAS DEL DESARROLLO LOCAL	164
3.1. Localización nacional de los casos	164
3.2. Localización cantonal de los casos	169
CAPÍTULO 4. EL ÁMBITO JURÍDICO DEL DESARROLLO LOCAL	172
CAPÍTULO 5. PRINCIPALES RESULTADOS DEL DESARROLLO LOCAL	176
CAPÍTULO 6. AVANCES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS	182
6.1. LOS AVANCES CONCEPTUALES	182
6.2. LAS METODOLOGÍAS EN USO	183
6.3. LAS DESTREZAS INSTRUMENTALES	184
CAPÍTULO 7. LECCIONES DE LAS EXPERIENCIAS DE DESARROLLO LOCAL	186
BIBLIOGRAFÍA	189
ANEXO 1	196

CAPÍTULO 6

CONCEPCIONES SOBRE EL DESARROLLO

El desarrollo, como muchos conceptos utilizados en las ciencias sociales, es polivalente, es decir, que distintas concepciones dan de él definiciones distintas. En esta sección haremos una somera revisión del itinerario de las ideas al respecto desde dos puntos de vista. En primer lugar, nos referiremos a algunas de las concepciones más socorridas -tomaremos en cuenta la visión del desarrollo como crecimiento económico, el desarrollo a escala humana y el desarrollo humano-. En segundo lugar, haremos relación a la trayectoria histórica de las ideas sobre el desarrollo. Esta sección debe considerarse complementaria a la primera Unidad.

2.1. EL DESARROLLO: REVISIÓN DE LAS CONCEPCIONES USUALES ³⁰

2.1.1. EL DESARROLLO COMO CRECIMIENTO ECONÓMICO

Desde la finalización de la segunda guerra mundial hasta los años sesenta del siglo XX, las teorías del desarrollo y de la modernización dominaron las reflexiones académicas y las políticas sobre el desarrollo nacional y regional. Estas teorías ven el "subdesarrollo" como consecuencia de factores internos de las sociedades y economías de

los países o regiones pobres. El desarrollo era presentado como *crecimiento económico*, y éste como incrementos de productividad. El desarrollo se mide mediante las variaciones del Producto Interno Bruto (PIB).

Sin embargo, estos indicadores pueden distorsionar la comprensión de los movimientos reales ya que en ellos no se consideran el autoconsumo y las denominadas *externalidades* de la economía. En efecto, tales cuentas no toman en consideración aquello que no pasa por el mercado. Al mismo tiempo, contabiliza todo aquello que pasa por el mercado, sin distinguir si son actividades productivas, improductivas o destructivas.

Pero el crecimiento económico, el incremento del Producto Interno Bruto y, en consecuencia un Ingreso *per capita* más alto, no alcanza para aminorar las desigualdades. De hecho, existen muchos ejemplos que muestran cómo, en medio del crecimiento económico, las desigualdades pueden incrementarse por efecto del incremento del desempleo y del subempleo o de una inequitativa distribución de la riqueza. De allí que, en los años setenta, se incorporara el problema de la distribución del ingreso nacional

³⁰ Esta primera parte del presente apartado es una versión sintética del trabajo de Jürgen Schuldt (1995).

a la concepción del desarrollo. Esto dio paso a un debate muy arduo entre quienes opinaban que era necesario crecer primero para distribuir los ingresos después, y quienes sostenían que de partida, una mejor distribución del ingreso podría incentivar el crecimiento de la economía. Adicionalmente, también llegó a comprobarse que la relación entre crecimiento económico y mejoramiento de la calidad de vida tampoco era tan directa e inmediata (aún en condiciones de mayor equidad).

2.1.2. EL DESARROLLO A ESCALA HUMANA

Desde otra perspectiva, Manfred Max-Neef plantea contribuir a una "filosofía del desarrollo" sustentada en un nuevo paradigma menos mecanicista y más humano. Eso supone que la persona pueda ser realmente sujeto del desarrollo, y eso implica una cuestión de escalas, "porque no hay protagonismo posible en sistemas gigantes organizados jerárquicamente de arriba hacia abajo".

Esta concepción se orienta a la satisfacción de las necesidades humanas. Hace una diferencia entre las necesidades y los satisfactores de esas necesidades. Las necesidades son de dos tipos: existenciales (ser, tener, hacer, estar) y axiológicas³¹ (subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad, libertad). Los satisfactores, en cambio, son los modos o las formas mediante las cuales se

satisfacen dichas necesidades (la alimentación y el abrigo son satisfactores de la necesidad esencial de subsistencia, por ejemplo). "Los bienes y servicios son medios por los cuales el sujeto potencia los satisfactores para alcanzar sus necesidades".

Ahora bien, existen cinco diferentes categorías de satisfactores:

- a. Los *destructores* "pretenden satisfacer una necesidad, pero imposibilitan la satisfacción de otras";
- b. Los *pseudo - satisfactores* "aparentan satisfacer ciertas necesidades" (las modas, por ejemplo);
- c. Los *inhibidores* "sobre - satisfacen o hartan", de manera que "dificultan la satisfacción de otras necesidades";
- d. Los *singulares* se orientan a la satisfacción de una sola necesidad;
- e. Los *sinérgicos* "contribuyen a la satisfacción simultánea de otras necesidades".

Esta última categoría, los satisfactores sinérgicos, es la que debe enfatizarse desde la perspectiva de un desarrollo a escala humana.

2.1.3. EL DESARROLLO HUMANO

Este es el aporte de Amartya Sen que, en buena parte, ha guiado las formulaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se plantea que

31 Es decir, de valores.

el proceso de desarrollo económico se debe concebir como la expansión de las capacidades de la gente.

el desarrollo está ligado a la calidad de vida. De allí que "el proceso de desarrollo económico se debe concebir como la expansión de las capacidades de la gente". Se desarrolla, a partir de este presupuesto, un conjunto de conceptos que enriquecen la comprensión del desarrollo. Las dotaciones son las "posesiones o propiedades iniciales con que cuenta una persona (o familia)". Estas dotaciones "pueden convertirse en derechos de uso o de dominio", conversión que se realiza por medio del autoconsumo o del intercambio. La posibilidad de "ejercer dominio sobre la cantidad suficiente de alimentos" (por ejemplo), depende del "sistema de derechos que opere" en la economía.

De allí diferencia entre realizaciones y potencialidades. *Realizaciones* "son las condiciones de vida" alcanzadas o alcanzables por las personas. *Potencialidades* son las habilidades y el potencial para alcanzarlas.

2.2. TRAYECTORIA HISTÓRICA DE LAS IDEAS SOBRE EL DESARROLLO

La idea de "desarrollo" se consolida en la *segunda posguerra*, es decir, luego de 1945. En ese entonces, el desarrollo comienza a ser leído como "modernización", como "acceso a la civilización", como "liberalización" y, por tanto, como *occidentalización*. Es decir, como la aplicación de modelos y propuestas que lleven a todas las sociedades a adoptar los modos de vida

y de producción del occidente desarrollado. No obstante, al mismo tiempo se despliegan otras ideas que ven al desarrollo como "emancipación". Esto significa que a partir de aquí, se abren dos líneas de pensamiento sobre el desarrollo.

Otro hito importante en las concepciones sobre el desarrollo se ubica en los años sesenta del siglo XX, en parte como consecuencia de las teorías de la modernización (es decir, aquellas concepciones que ven al desarrollo como sinónimo de modernización capitalista). En general, estas ideas tienen por eje la creencia de que las sociedades evolucionan por fases, etapas o estadios que todas, cada cual a su turno, han de seguir. Con estos criterios, se distinguen sociedades "tradicionales" o "subdesarrolladas" o "atrasadas" y sociedades "modernas" o "desarrolladas" o "avanzadas". Desde esta óptica, muchos estudios de la época se dedicaron a estudiar las "condiciones de despegue" hacia el desarrollo, generalmente extrapoladas de las experiencias históricas de los países centrales, tomados como el modelo a seguir.

En este marco aparece la *teoría de la dependencia* sintetizada en el título de una obra de Gunder Frank: *el desarrollo del subdesarrollo*³². Básicamente, se postulaba que en condiciones de dependencia, el desarrollo de los países periféricos era imposible pues el deterioro de los términos del intercambio (la brecha

³² Entre los principales exponentes de esta tendencia intelectual se cuentan Samir Amin, Ruy Mauro Marini, André Gunder Frank, Fernando Enrique Cardoso y Enzo Faletto, entre otros.

creciente entre los costos en el mercado mundial de los productos vendidos por los países ricos y aquellos otros vendidos por los países pobres) solamente reproducía el subdesarrollo. Dicho de otro modo, se establecía que desarrollo y subdesarrollo no son dos procesos distintos, sino dos partes de un único proceso. La vía para el desarrollo, entonces, no podía ser otra que "desconectarse" de la cadena de la dependencia.

En esa misma época la Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas (CEPAL) desarrolló un conjunto de estudios que, quizás compartiendo parte de las preocupaciones de los teóricos de la dependencia, acababan centrándose más en una propuesta que llegaría a conocerse como "desarrollista". El teórico más importante en esta línea fue Raúl Prebisch. Sus estudios enfatizaron las condiciones de deterioro de los términos del intercambio y proponían un proceso de industrialización sustitutiva para generar internamente un valor agregado que dinamice las economías periféricas. Por esta vía se buscaba también una cierta redistribución de los ingresos o, por lo menos, mejorar la capacidad adquisitiva de los sectores pobres, es decir de la mayoría de la población. Estas ideas hicieron época sobre todo en América Latina y sus orientaciones guiaron las políticas públicas hasta *inicios de los años ochenta*, cuando la crisis de la deuda externa llevó a la quiebra a los procesos desarrollistas³³.

La crisis de la deuda coincidió con un viraje en el pensamiento y en las políticas aplicadas por los gobiernos de los países del primer mundo, enfilados desde entonces hacia el *neoliberalismo* que, en pocas palabras, termina por reducir el desarrollo al desarrollo de los mercados y, por tanto, al desarrollo de aquellas condiciones que pueden permitir su propia expansión. En realidad, con el "desarrollo de los mercados" se alude sobre todo a sus segmentos más "competitivos", es decir, el gran capital transnacional. La crisis de los modelos teóricos para entender el desarrollo coincide con un cambio en la configuración de toda una época histórica.

Pero también en los años ochenta, en parte como reacción a las limitaciones del pensamiento hegemónico, en parte como expresión del empeoramiento de las condiciones de pobreza, así como del riesgo que para el ambiente tienen los modelos extensivos, aparecen otras dos ideas que van a buscar otras dimensiones del desarrollo: la sustentabilidad y el desarrollo humano.

La idea de *sustentabilidad*, da origen a las teorías del desarrollo sustentable, que se orientaron inicialmente, ante todo, a revertir la depredación de recursos que ciertos modelos de desarrollo imponen a la naturaleza. El postulado es que ningún desarrollo podrá ser sustentable si no se preocupa por cuidar las condiciones ambientales. El *Desarrollo Humano* ha sido

33 Para examinar estas teorías con mayor detalle, ver la Primera Unidad de este mismo documento.

trabajado, como vimos, sobre todo por el PNUD según las teorías de Amartya Sen. Postula que el desarrollo no es tanto un asunto de bienes materiales cuando de desarrollo de capacidades, lo cual amplía enormemente el campo de reflexión y, lógicamente, el campo de acción. De igual manera, es reciente la noción de *etnodesarrollo*, que busca combinar los elementos de sustentabilidad con los elementos culturales, de modo que la sustentabilidad,

como proyecto, está vinculada indefectiblemente a la cultura, al tipo de relaciones que mantiene la sociedad y ésta con la naturaleza.

Es posible ver este itinerario como un proceso en el cual las ideas van aproximándose sucesivamente a una visión más integral del desarrollo. Este, entonces aparecería definido como un conjunto de procesos que combinan y propician una suma de elementos positivos.

crecimiento económico + redistribución de la riqueza + cobertura de servicios básicos + capacidades sociales + sustentabilidad + respeto cultural + fortalecimiento del capital social.

Veamos enseguida cómo este itinerario se expresa en las visiones acerca del *desarrollo local*. Es decir, cómo las visiones del desarrollo se ubican en un territorio determinado.

2.3. EL ESPACIO EN LAS VISIONES DEL DESARROLLO

Según el geógrafo brasileño Milton Santos, en toda concepción del espacio se tienen que considerar tres elementos:

- ❖ La base física y geográfica
- ❖ Los procesos de construcción de sistemas de ingeniería
- ❖ Los procesos de intervención social.

Esto significa que el "territorio"

o el "espacio" no se refiere de modo exclusivo a los aspectos físico, pues incluye, en su misma definición (y no como un agregado posterior) la acción humana. Pero, si esto es así, la acción humana sólo ocurre (y sólo puede ocurrir) en el tiempo. De allí que últimamente se viene hablando de una categoría que incluye ambas en una sola: *el espacio tiempo*³⁴.

La espacio - temporalidad es diferente en situaciones diversas. En general, suelen distinguirse tres espacio - tiempo diversos:

- ❖ El espacio tiempo *tradicional* se caracterizaría por su determinación en función de continuidad y contigüidades, es decir, por una lógica circular.

³⁴ Para examinar estas teorías con mayor detalle, ver la Primera Unidad de este mismo documento.

❖ El espacio tiempo *moderno* se caracteriza por un primer distanciamiento entre tiempo y espacio, aparecen formas más amplias de concebir el espacio, con el paso de lo local al estado - nación y, finalmente, porque la organización social del tiempo se adecua a la lógica lineal de la producción.

❖ El espacio tiempo *posmoderno*, en cambio, está marcado por la fluidez. El espacio se re - construye a través de los flujos acelerados y cambiantes de bienes materiales y culturales. Al mismo tiempo, las distancias ya no son medibles en tiempo, pues todo ocurre "en tiempo real"; y los espacios se fragmentan en incluidos y excluidos.

2.3.1. LO LOCAL EN LAS DIVERSAS TEORÍAS DEL DESARROLLO

Como señala Arocena (1987), no existe en rigor una teoría del desarrollo local; más bien existen diversas modos de situar lo local dentro de las grandes constelaciones de pensamiento que son las teorías generales del desarrollo. Así, en los *enfoques evolucionistas* la noción de desarrollo está fuertemente ligada a la idea de progreso; al tránsito de una sociedad tradicional a una sociedad moderna. Desde esta perspectiva, que tiene en los trabajos de Walt Rostow (1960) un hito fundamental, la evolución lineal de las sociedades tiene un principio positivo, de avance en pos del desarrollo y la madurez, pero tiene también un principio negativo, referido a las resistencias al cambio. En esta concepción, las sociedades loca-

les, ligadas a la tradición pueden convertirse en factores de resistencia a la modernización.

En el *enfoque estructuralista*, lo local aparece como el lugar en que se reproducen las contradicciones del sistema; las nociones de dependencia, dualismo o heterogeneidad estructural e incluso neocolonialismo, pueden ser trasladadas a los sistemas nacionales y a las particulares formas de configuración y ubicación de las regiones en los estados nacionales. En ocasiones esta perspectiva puede situar lo local como un simple lugar de reproducción de los mecanismos globales sin considerar sus particularidades.

Las *escuelas historicistas*, por su parte, enfatizan en el carácter único, nuevo y específico de cada proceso social y por lo tanto se privilegia la dinámica interna y aquellos factores, como la identidad colectiva, que activan procesos de creación particulares. Aunque hay muchas y muy disímiles variantes dentro de esta escuela, en casi todas ellas son determinantes las dinámicas internas, las identidades colectivas y las capacidades de creación de las sociedades en cada contexto territorial. Varias de las propuestas de desarrollo auto - centrado o de desconexión selectiva frente a la globalización están inspiradas en estos planteamientos.

Frente a los límites y potencialidades que ofrecen estas tres perspectivas, Arocena plantea que "no pueden analizarse los procesos de desarrollo sin hacer intervenir elementos pertenecientes a los tres paradigmas. La Historia, el Sistema y el Modelo conforman tres polos cuya articu-

- c. Aun en medio de los límites de autonomía en las decisiones que deben ser considerados, comienza a dibujarse una nueva agenda en la que sobresalen aspectos como la diversificación productiva, la captación y reinversión del excedente, la ampliación de capacidades sociales, la apuesta por la redistribución y la equidad social, cultural, de género y generacional, el respeto por el ambiente, la gestión participativa, la construcción de un nuevo contrato social y cultural y por esa vía de una nueva institucionalidad pública.
- d. Uno de los factores determinantes del éxito de las "localidades ganadoras" es la capacidad de producción de conocimientos e innovaciones instalada en ese territorio. Se trata del grado de inteligencia social, de masa crítica, de sinapsis y sinergia que la sociedad local es capaz de mostrar como elemento activo de su desarrollo.
- e. Estas condiciones requieren de sujetos y regiones, activos, deliberantes, auto - reflexivos que estén en condiciones de plantearse un proceso de cambio social. Hacer desarrollo local o regional equivale entonces a poner los controles de mando en la propia matriz de la sociedad local, a acumular experiencia y conocimiento social, y a activar sinergias que conduzcan a procesos de decisión amplios y complejos.

Si el balance del neoliberalismo es desolador, también es cierto que estamos frente al agotamiento de los ensayos de capitalismo de estado o de industrialización a mansalva. Un nuevo proyecto de desarrollo a mayor escala supone la articulación creativa de varias, diversificadas

y complejas dinámicas económicas, articuladas por encadenamientos productivos y mediadas por un régimen económico y político redistribuidor. El desarrollo local es una piedra angular en el impulso a procesos de esta naturaleza.

