

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

GEOGRAFÍA DE LAS TENDENCIAS DEL DESARROLLO LOCAL

3.1. LOCALIZACIÓN NACIONAL DE LOS CASOS

Al combinar las cuatro tendencias de desarrollo local (esto es la renovación de los gobiernos seccionales, las iniciativas de la sociedad civil, la influencia de las agencias internacionales y los proyectos de descentralización estatal), se estima que en el Ecuador existen un total aproximado de ciento cincuenta y siete casos de desarrollo local. Son intervenciones colectivas que se realizan en diversos ámbitos: educación, salud, bienestar, agropecuario, productivo, infraestructura social, urbano y rural. Están vinculadas directa o indirectamente con algún gobierno seccional; por consiguiente, con alcance dentro de cualquiera de los límites de la división jurídico - administrativa subnacional.

Se trata de experiencias de desarrollo local reconocidas como estrategias públicas, que tienen incidencia en el manejo de los recursos naturales debido a su inserción territorial. Aunque comparten características comunes como el interés en la participación popular, los esfuerzos de innovación institucional, la presencia de gobiernos que asumen nuevos roles; cada experiencia se da en un escenario específico, enmarcada en un contexto singular de relaciones inter - institucionales, exhibiendo características únicas que les confieren distintos alcances y les hacen irrepetibles.

Así, una cosa es facilitar espacios de concertación social en lugares donde hay una densidad importante de organizaciones locales movilizadas por intereses colectivos, que promover la colaboración en aquellos sitios donde la vida institucional gira en torno a las representaciones locales de las entidades estatales. Otra cosa muy distinta es hacerlo en lugares en los cuales el único referente, pese a las debilidades y limitaciones, es la junta parroquial rural.

En cantones como Guamote, Saquisilí y Cotacachi se impulsan asambleas sostenidas en las organizaciones de la sociedad civil; mientras en cantones como Puyango, Zapotillo o Macará las asambleas están conformadas en su mayor parte por los representantes de las entidades públicas. En parroquias como Facundo Vela u Olmedo (Paltas), las asambleas son la agrupación de las personas que los miembros de las juntas reconocen como "la comunidad local". En el primer caso son espacios de colaboración asentados en la movilización ciudadana, en el segundo son instancias dependientes de la disposición de las entidades públicas, y en el tercero es la sola presencia de los dirigentes auto - representados.

Asimismo, en la mayoría de casos confluyen las tendencias de desarrollo local. Por ejemplo la iniciativa de las ONG y la ayuda

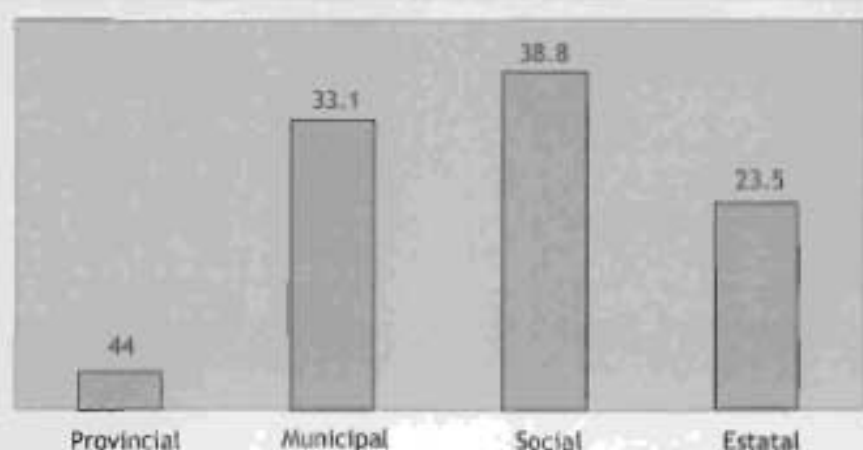
internacional caracterizan a las experiencias en los cantones de Espejo, Pimampiro o Nabón. Las alianzas territoriales de la sociedad civil, junto con la ayuda internacional y la innovación de las autoridades seccionales se da en los cantones de Guamote, Guaranda, Saquisilí y Cotacachi. Otros están en la órbita de influencia de los programas estatales como los cantones de Santa Elena y San Lorenzo, o la alianza cantonal de Chordeleg, Gualaceo y El Pan. Hay influencia de la Iglesia Católica como en los cantones de San Juan Bosco y Sevilla de Oro; o de los agentes externos como en Salitre y Cayambe. También hay casos ligados a la concentración de la ayuda internacional en el sur del país, como los cantones de Zapotillo, Macará y Puyango, entre otros.

En los hechos si bien se superponen las tendencias, observándose múltiples contextos geográficos y variados arreglos institucionales de cooperación social, en la mayoría de los casos predominan cuatro actores clave: los gobiernos seccionales, las ONG nacio-

nales, las agencias internacionales y las organizaciones locales. Entonces, son eventos con la presencia de múltiples actores, surgidos en lugares con largas intervenciones de los agentes externos, pues más de la sexta parte de los casos registrados tienen sobre los diez años de trayectoria en calidad de experiencias de desarrollo local.

En términos absolutos, de los ciento cincuenta y siete casos registrados, siete casos son de gobiernos provinciales, cincuenta y dos casos municipales, sesenta y un casos de iniciativas sociales y treinta y siete casos de sedes regionales de implementación de los programas estatales con enfoques de desarrollo local. En términos porcentuales, el mayor peso relativo corresponde a las iniciativas sociales que representan el 38,8% de los casos, luego están los municipios innovadores que equivalen al 33,1% de los casos, los programas descentralizados representan el 23,5% y las prefecturas el 4,4% de los casos de desarrollo local, según se observa en el Gráfico No 1.

GRÁFICO No 1
TENDENCIAS DE DESARROLLO LOCAL



Fuente: entrevistas a directores de Instituciones, autoridades locales, memorias institucionales, diversos informes de proyectos.

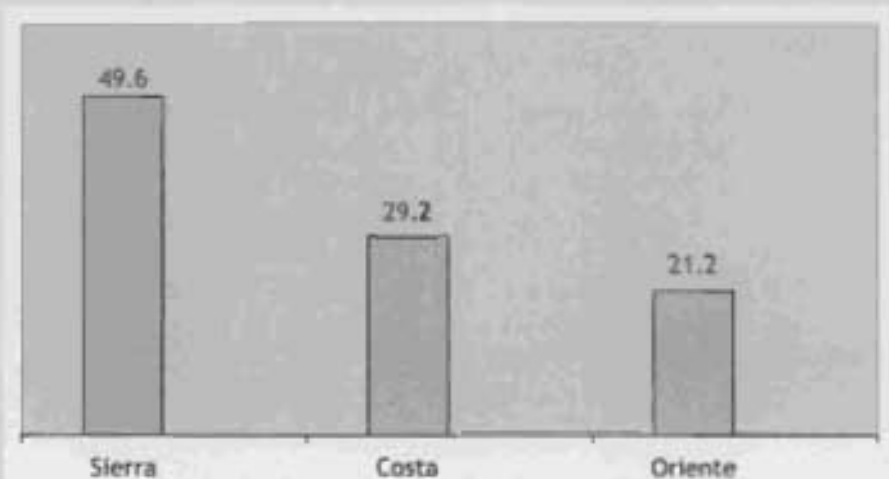
Elaboración: COMUNIDEC

La localización geográfica de las experiencias de desarrollo local, sigue los patrones históricos de asentamiento humano y conformación regional del Estado ecuatoriano, al registrarse casos en las tres regiones, excepto en la región insular. Aunque hay un cierto equilibrio entre las regiones de la costa que representa el 29,2% de los casos y la amazonía que equivale al 21,2% de los casos rastreados, se observa una aglutinación en la sierra donde se localizan el 49,6% de las experiencias.

El predominio de casos en la región de la sierra no se debe a

que guarden proporción con factores demográficos, ya que la costa concentra la mayor población, al tiempo que la amazonía es la región menos poblada. Tampoco está relacionado con la distribución cantonal, puesto que tanto la costa como la sierra tienen, cada una, aproximadamente el 45% de los municipios. La tendencia de mayor concentración de casos en la sierra parecería estar relacionada más bien con una mayor presencia de agentes externos y la consecuente acumulación de capital social, que data de hace más tiempo.

GRÁFICO No 2
TENDENCIAS REGIONALES DE DESARROLLO LOCAL



Fuente: entrevistas a directores de instituciones, autoridades locales, memorias institucionales, diversos informes de proyectos.
Elaboración: COMUNIDEC

Una mirada más detenida al interior de las regiones del país, ratifica la hipótesis de que la localización de las experiencias de desarrollo local, está asociada a la presencia de los agentes externos en zonas con largos periodos de intervención. Así, la sierra centro es el área de mayor concentración relativa de casos,

equivalente al 20,6% de las experiencias; al mismo tiempo, es la zona con mayores intervenciones del país. Un segundo rango comparte la sierra sur y la costa centro, cada una con el 15,4% respectivamente; al parecer, la sierra sur es la segunda área geográfica serrana con más intervenciones, al tiempo que la

costa central, por su parte, también es el área con mayores intervenciones de toda la región costeña.

El tercer rango es el oriente norte con el 10,3% de casos, mientras el oriente sur equivale al 9,6% de las experiencias. La amazonía, en conjunto, puede considerarse como la tercera área geográfica con mayores in-

tervenciones, aunque muchas de ellas son de reciente data. En el cuarto rango están la costa norte y sur que representan cada una menos del 8% de las experiencias, coincidiendo con el hecho de que efectivamente son las zonas de menor intervención y de escaso capital social. Las cifras absolutas de localización de las experiencias de desarrollo local se registran en el Cuadro No 2.

CUADRO No 2
UBICACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS DE DESARROLLO LOCAL

REGIÓN	GOBIERNOS PROVINCIALES	MUNICIPIOS INNOVADORES	INICIATIVAS SOCIALES	PROGRAMAS DESCENTRALIZADOS	TOTAL NO	TOTAL %
Sierra Norte	2	7	9	4	22	14.0
Sierra Centro	2	10	15	5	32	20.3
Sierra Sur	-	13	6	3	24	15.2
Costa Norte	-	2	4	4	10	6.3
Costa Centro	-	6	12	6	24	15.2
Costa Sur	1	1	5	3	12	7.6
Oriente Norte	1	6	6	4	17	10.1
Oriente Sur	1	7	4	4	16	9.5
TOTAL:	7	52	61	37	157	100

Fuente: entrevistas a directores de instituciones, autoridades locales, memorias institucionales, diversos informes de proyectos.
Elaboración: COMUNDEC

Mirando la dispersión de la "mancha de experiencias" de desarrollo local sobre la geografía ecuatoriana, se pueden establecer distintas tendencias de localización. Al fijar franjas en sentido transversal que articulan segmentos de la costa, sierra y amazonía, se observa que hay un predominio de casos localizados en la superficie central del país, la que representa más del 40% de los casos. Una segunda franja se desdibuja al sur donde se localizan el 32,7% de los casos, mientras la tercera franja se

perfila al norte que concentra el 30,8% de los casos.

Hay correspondencia entre factores socio-organizativos como la acumulación de capital social, mayor institucionalidad pública y presencia de agentes externos, con factores físicos como la aglomeración de vías de comunicación, cercanía de ciudades intermedias que son capitales provinciales y cabeceras cantonales, establecidas en territorios circundantes que acogen patrones de asentamiento humano

pobreza. Las agencias de ayuda internacional tampoco tienen una localización específica, ya que la mayoría están en casi todo el territorio nacional, igualmente en las zonas de mayor pobreza, salvo las agencias holandesas que concentran su apoyo en la región sur del país.

Una diferencia importante en la localización de los casos entre las entidades de la sociedad civil y los programas estatales, es la estrategia de intervención, ya que mientras los primeros privilegian el impacto de sus intervenciones concentrándose en determinadas zonas, los segundos buscan ampliar las coberturas por lo que se distribuyen en todo el territorio nacional.

3.2. LOCALIZACIÓN CANTONAL DE LOS CASOS

La localización de los casos de municipios innovadores evidencia tendencias espaciales interesantes. Los cincuenta y dos casos de municipios innovadores están repartidos por todo el territorio nacional, repitiéndose la tendencia nacional de mayor concentración de municipios innovadores en la sierra, donde se localizan 33 casos que representan el 63,4% de las experiencias de renovación gubernamental seccional.

El segundo bloque de municipios innovadores se asienta en la región amazónica, ya que allí se sitúan catorce municipalidades equivalentes al 27% de las experiencias reformadoras. La costa es la región con menos municipios innovadores, pues allí sólo se asientan seis municipios identificados con esta tendencia,

que representan el 11,5% de las experiencias de gobiernos seccionales innovadores.

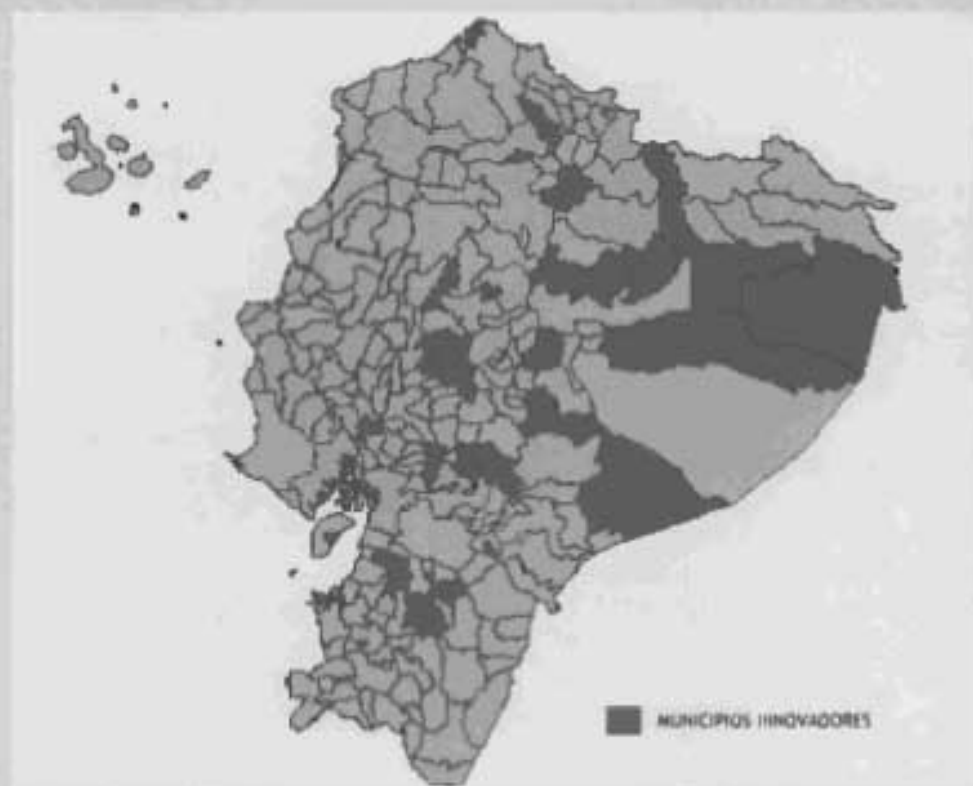
Igualmente, identificando franjas transversales en la localización de los municipios innovadores, se observan algunos matices. En el nivel nacional se constata un relativo equilibrio de casos, que solo se altera por una ligera aglomeración de casos en la franja sur del país, donde se sitúan 21 de los municipios renovadores, mientras en la franja central se asientan dieciséis municipios y en la franja norte quince municipios respectivamente, que compensan la tendencia regional de asentamiento cantonal.

Tomando en cuenta el tamaño de los cantones involucrados en los procesos de renovación gubernamental, se constata que éstos no escapan a la tendencia nacional de municipios cruzados por enormes disparidades económicas, demográficas, geográficas y políticas. El hecho es que las experiencias de renovación municipal se dan en medio de situaciones muy heterogéneas, especialmente de jurisdicciones territoriales marcadas por las desproporciones geofísicas. Del conjunto de municipios innovadores, se advierte que cinco cantones son grandes y generalmente amazónicos, cuya delimitación geográfica sigue claramente el territorio de influencia de las cuencas hidrográficas. Los once cantones medianos están asentados en las tres regiones del país, cuya delimitación geográfica coincide con pequeños segmentos de cuencas hidrográficas, ya que son demarcaciones territoriales que han debido soportar sucesivos desprendimientos para

dar paso a nuevos cantones. Los cantones pequeños son los más numerosos, en este segmento se encuentran treinta y dos municipios innovadores en su mayoría asentados en la sierra, cuya deli-

mitación obedece a factores político administrativos antes que a criterios geográficos. La localización de cantones con experiencias de municipios innovadores se observa en el Gráfico No 4.

GRÁFICO No 4
MAPA DE MUNICIPIOS INNOVADORES



Fuente: entrevistas a directores de Instituciones, autoridades locales, memorias institucionales e informes de proyectos.
Elaboración: COMUNIDEC

Una mirada más detenida en la localización de los municipios innovadores, revela que están ubicados en diversos ecosistemas y zonas de vida. De estos, veintiocho municipios están ubicados en la sierra, con jurisdicciones que incluyen valles serranos interiores, zonas de páramos alto andinos y cejas de montaña. Trece están emplazados hacia la vertiente occidental de los Andes, y quince en dirección a la vertiente oriental de la cordille-

ra andina. Un grupo de cuatro municipios se encuentra en las pendientes subtropicales de la vertiente occidental cordillera, con territorios que descienden hacia los valles tropicales.

De otro lado, catorce municipios innovadores se sitúan en la Amazonía, la mayoría extienden sus jurisdicciones desde las cabeceras o zonas altas de las cuencas hidrográficas, pasan por las mesetas amazónicas y llegan al bos-

que tropical. Asimismo, de los seis cantones costeros, cuatro tienen territorios que comprenden valles tropicales, franjas costeras y zonas insulares. Uno de ellos incluye los últimos relictos de bosque de manglar; los dos cantones restantes están en las sabanas tropicales. Los tres cantones de la frontera sur están asentados en zonas de bosque seco.

Finalmente, cabe destacar una diferencia importante en la localización de los municipios innovadores que están afiliados a la Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos, de aquellos municipios declarados independientes. La localización de la mayoría de los 29 municipios alternativos, coincide con las zonas de predominio indígena, en las que hay altos niveles de organización de base que se enlazan en la estructura piramidal "de abajo hacia arriba" que caracteriza al movimiento indígena. Estos cantones forman parte de los escenarios socio-territoriales en los que, a partir de las luchas agrarias, se ha gestado el paso histórico desde la comuna a la parroquia y luego al municipio, como parte del proceso de democratización de los poderes locales experimentado por el movimiento indígena y campesino, durante los últimos cincuenta años.

Los "municipios alternativos" están situados sobre los territorios que tienen importantes densidades organizativas, y significativos territorios en propiedad comunitaria, los que se constituyen en soportes materiales del proceso de revitalización étnica y de liderazgo indígena. Hay un grado de correspondencia entre

el núcleo de municipios alternativos alineados en el movimiento Pachakutik y el esfuerzo de modernización gubernamental emprendido desde las organizaciones de la sociedad civil ecuatoriana.

Mientras tanto, los restantes veintitrés municipios independientes, también considerados innovadores, se asientan en territorios de influencia del movimiento social por la democratización de los poderes locales. Son cantones en los que hay notables experiencias de movilización social, al tiempo que prácticas de acción solidaria que auspician alianzas entre grupos de izquierda, sectores contestatarios, comunidades eclesiales de base, organizaciones populares, movimientos vecinales y liderazgos democráticos. En los cantones independientes hay esfuerzos liderados por autoridades seccionales innovadoras, respaldados en organizaciones locales movilizadas en torno a intereses locales y regionales.

En suma, los cantones considerados alternativos e independientes son lugares donde las fuerzas sociales están activadas para modernizar a los gobiernos seccionales por medio de la ejecución de políticas públicas de bienestar, basadas en el manejo de los recursos naturales y la provisión de servicios, así como en esfuerzos por territorializar e institucionalizar las iniciativas de cambio. Por hoy representan pequeñas porciones geográficas en las que se realizan prácticas democráticas y de relación intercultural, entre actores sociales de base y autoridades gubernamentales locales.