

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

Auspicientes: 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

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

EL ÁMBITO JURÍDICO DEL DESARROLLO LOCAL

El Ecuador dispone de un marco jurídico "auspicioso" para el desarrollo local y el manejo de los recursos naturales, que si bien cuantitativamente es menor en proporción al conjunto de cuerpos legales existentes en el país, es suficientemente amplio. En las siguientes secciones se presenta una síntesis de los grandes lineamientos jurídicos que incluyen la legislación nacional, las leyes seccionales y un conjunto de acuerdos ministeriales y leyes secundarias que sirven de marco legal para las iniciativas de desarrollo local.

La Constitución Política de la República del Ecuador en el Art. 3, Numerales 4 y 5, establece el principio a preservar el crecimiento sustentable de la economía y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo, a erradicar la pobreza promoviendo el progreso económico, social y cultural de sus habitantes. En el Título XI, Capítulo 1, Art. 225, se instituye el carácter descentralizado del estado para impulsar el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, así como la transferencia progresiva de funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos desde el gobierno central a las entidades seccionales autónomas. El Título XII, Capítulo 1, dedicado al Sistema Económico es suficientemente amplio para

promover el desarrollo territorial, aunque en el Art. 244, Numeral 2, se consagra el principio de formular de forma descentralizada y participativa planes y programas obligatorios para la inversión pública y referenciales para la privada.

En el nivel de la legislación seccional, la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social en el Art. 4 establece entre sus finalidades, en el Literal b), incentivar las iniciativas y fortalecer las capacidades locales para consolidar la gestión autónoma eficiente, entre otros medios, a través de la planificación y prestación adecuada de servicios públicos a la comunidad. Esto se complementa con el Literal d) que señala como otra finalidad el fomento y ampliación de la participación social en la gestión pública, para promover la autogestión de las fuerzas sociales comunitarias. El Capítulo V referido a la Participación Social, en el Art. 45 expresa que cada "municipio conformará una Unidad de Desarrollo de la Comunidad encargada de (Literal c) "Promocionar y fomentar la autogestión comunitaria, con énfasis en proyectos productivos y de servicios".

La Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, en el Art. 3 que instituye el destino del Fondo,

expresa claramente que los "consejos provinciales y los municipios invertirán las alcuotas que les corresponden en planes o proyectos de desarrollo económico, social y cultural". Señala que pondrán en ejecución planes o proyectos destinados al mejoramiento del nivel de vida de los sectores de menor desarrollo. El Reglamento de Aplicación de la Ley Especial del Distribución del 15%, en el Art. 4 ratifica el destino del Fondo, priorizando la inversión en el desarrollo económico, social y cultural.

La legislación municipal es menos precisa que la provincial en cuanto a las atribuciones de los municipios como promotores del desarrollo local, si bien no lo niega, es ambigua a la hora de establecer las responsabilidades. Puede interpretarse que los fines municipales reconocidos en el Capítulo II, Art. 12 de la Ley de Régimen Municipal, especialmente la planificación e impulso del desarrollo físico del cantón, así como las funciones primordiales consignadas en el Art. 15 con la dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado, recolección, procesamiento o utilización de residuos y fomento del turismo, son formas indirectas de crear entornos favorables para el desarrollo local en las zonas rurales. En la misma Ley, el Título IV referido al Planeamiento Físico y Urbanístico y las Obras públicas, particularmente el Capítulo I dedicado a los Planes Reguladores de Desarrollo Físico y Urbanístico, también pueden considerarse como condiciones favorables para impulsar estrategias de desarrollo en la jurisdicción cantonal.

Referencias más cercanas sobre roles municipales de desarrollo local, hay en el Título III de la misma Ley que trata de la Administración Municipal. En el Capítulo I de las Funciones, específicamente el Art. 194, faculta a los municipios a constituir empresas públicas para la prestación de servicios públicos. Más directo aún es el Parágrafo 3º del Art. 203.1 que autoriza a las municipalidades a invertir recursos suyos para constituir, conjuntamente con aportes privados, compañías de economía mixta para la prestación de nuevos servicios públicos, el mejoramiento de los ya establecidos, o en otras actividades que estuvieran de acuerdo con las finalidades del municipio.

La Ley de Régimen Seccional que creó el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC), por la que se transfiere automáticamente en cuotas mensuales recursos financieros a las municipalidades, en el Art. 1, Capítulo I, del Título I, permite a las municipalidades, con el asesoramiento del Gobierno Central, la formulación, aprobación y ejecución de programas de desarrollo y obras consideradas prioritarias por los respectivos consejos municipales, en áreas urbanas, periféricas - urbanas y rurales. Estas se complementarán con programas de asistencia técnica y capacitación que se ratifican y amplían en el Art. 5, que busca elevar la capacidad de gestión municipal.

La Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, en el Capítulo II, Art. 4 de las Atribuciones, entre los literales e) al u), establece que en coordinación con municipios, consejos provinciales

y demás organismos estatales, las Juntas planifiquen, presuesten y ejecuten políticas, programas y proyectos de desarrollo en las parroquias con participación ciudadana para el progreso de la circunscripción territorial. Pueden hacerlo en todas las áreas de su competencia: salud, protección familiar, promoción popular, medio ambiente, recursos naturales, turismo y cultura popular.

El Art. 5, de las Competencias, establece que las Juntas Parroquiales deben supervisar y exigir que las obras que realicen los organismos públicos y entidades no gubernamentales, cumplan con las especificaciones técnicas de calidad y cantidad en los plazos previstos. En el Capítulo IV de la mencionada Ley, en el Art. 21, se establece como principal instrumento de las Juntas el Plan de Desarrollo Parroquial anual, coordinando la ejecución de las obras con los gobiernos seccionales y el gobierno central.

En síntesis, existen algo más de 22 cuerpos jurídicos directamente relacionados con la descentralización y los gobiernos locales, al margen de la demás legislación que indirectamente está relacionada con el nivel seccional y el manejo de recursos naturales que se encuentra dispersa en la legislación ecuatoriana. Estos textos delimitan el marco legal para la implementación de iniciativas de desarrollo local. Al respecto, caben, al menos, los siguientes tres comentarios.

El primero es que se constata una contradicción jurídica respecto de las funciones entre el consejo provincial y el municipio.

La prefectura provincial dispone de una legislación explícita para el desarrollo local, aunque en la práctica no hay mayores experiencias de este tipo. Solo destacan las intervenciones viales en mancomunidad con los municipios de las provincias, las potenciales transferencias de competencias y el caso de la Unidad de Desarrollo Rural Integral implementada en el Consejo Provincial de Pichincha en la década de los años ochenta, cuyos resultados todavía perviven como actividades de desarrollo local rural. El municipio, en cambio, a pesar de que no tiene una legislación clara en materia de desarrollo local, está incursionando con iniciativas productivas agropecuarias, de servicios ambientales, riego y turísticas en áreas rurales que estarían "abriendo camino" al desarrollo local cantonal.

El segundo comentario se refiere a la tensión jurídica que se está creando entre los cuerpos legales descentralizados formulados desde el gobierno central, versus la aprobación de Instancias legales locales vía ordenanzas de los gobiernos seccionales. Desde el gobierno central se van delimitando competencias, funciones, responsabilidades y espacios de decisión acerca de la descentralización, sin representación de los actores locales y sin acoplarse a las experiencias de desarrollo institucional, económico y territorial que se viven en las provincias, cantones y parroquias. El caso más dramático es el de los gobiernos locales alternativos cuyas prácticas van en dirección distinta de los procesos de descentralización diseñados desde arriba. Es decir, se crean marcos

En síntesis, existen algo más de 22 cuerpos jurídicos directamente relacionados con la descentralización y los gobiernos locales, al margen de la demás legislación que indirectamente está relacionada con el nivel seccional y el manejo de recursos naturales que se encuentra dispersa en la legislación ecuatoriana.

jurídicos descentralizados sin consideración de los procesos locales. Al mismo tiempo, las experiencias de desarrollo local no se ensamblan con los procedimientos nacionales.

El tercer comentario es que la legislación vigente implica una densa maraña de procedimientos jurídicos que complican los procesos de descentralización, dificultan la transferencia de competencias y enredan a los proyectos de desarrollo local. Ocurre esto debido a la confusión de roles institucionales y la superposición de funciones gubernamentales en los territorios subnacionales.

Los consejos provinciales tienen atribuciones en las áreas rurales pero incursionan en áreas urbanas, los municipios tienen jurisdicción en áreas urbanas pero se extienden a las zonas rurales. Las juntas parroquiales no tienen claramente establecidas sus competencias y confunden sus jurisdicciones con municipios y consejos provinciales. Las leyes, reglamentos y acuerdos ministeriales deberían complementarse entre sí, teniendo como referencia la realidad de las experiencias locales. No deberían formularse como textos aislados pensados solo en calidad de procedimientos y sin consideración de las implicaciones institucionales.

