

ECUADOR **Debate**

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez Parga. 1982-1991
Editor: Fredy Rivera Vélez
Asistente General: Margarita Guachamín

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$ 45

ECUADOR: US\$ 15,50

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 15

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$ 5,50

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

PuntoyMagenta

DIAGRAMACION

Martha Vinuesa

IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

Quito-Ecuador, agosto del 2007

PRESENTACIÓN / 3-5

COYUNTURA

Fin de la representación, pugna de representatividades
y democracia caudillista / 7-24

José Sánchez-Parga

Conflictividad socio-política: Marzo-Junio 2007 / 25-30

TEMA CENTRAL

Constitución, institucionalidad y derecho en Ecuador / 31-44

Agustín Grijalva

Derecho y política: reformas actuales en los países Arabes / 45-64

Baudouin Dupret

El reto de tomarnos en serio el Estado social de Derecho / 65-80

Judith Salgado

La eficacia de los derechos fundamentales
en las relaciones entre particulares / 81-92

Rosario Valpuesta Fernández

Sociedad, Estado y derecho / 93-106

Pedro Fernández de Córdoba

¿Reconocimiento constitucional es sinónimo
de no discriminación y derechos? / 107-124

Margarita Camacho Zambrano

DEBATE AGRARIO

Los desafíos del desarrollo local en las microregiones del Sur de Manabí
y la Cuenca Alta del Río Jubones / 125-158

Fernando Guerrero C.

ANÁLISIS

Aportes de asilados y refugiados a la cultura en México
a finales del siglo XX / 159-168

Rodolfo Casillas

Transición socialista en la era de la globalización:

Notas para reflexionar / 169-184

Mario González Arencibia

RESEÑAS

Trazos del tiempo: la caricatura política en el Ecuador
a mediados del siglo XX / 185-186

María Elena Bedoya H.

La Trama de Penélope. Procesos Políticos
e instituciones en el Ecuador / 187-190

Flavia Freidenberg

Más allá de la ideología sobre el "comportamiento"
de los mexicanos / 191-194

Juan Fernando Regalado

DEBATE AGRARIO-RURAL

Los desafíos del desarrollo local en las microregiones del Sur de Manabí y la Cuenca Alta del Río Jubones

Fernando Guerrero C.

El propósito es el análisis del desarrollo local en las microregiones referidas a partir de situarlos en el contexto de las teorías del desarrollo rural, y desde una visión operativa de los componentes y terminar señalando en qué medida las experiencias de desarrollo local se aproximan a estos requisitos mínimos, así como identificar los límites y las potencialidades del desarrollo local.

Durante los últimos años en los ámbitos de la planificación del desarrollo y de la academia se ha venido debatiendo con insistencia el tema del desarrollo local. Para algunos este enfoque con sus distintas variantes es una propuesta que nos viene de afuera (Banco Mundial y el BID de por medio) y de ciertos académicos que han idealizado experiencias forjadas en países con costumbres e instituciones ajenas a las nuestras. En otras palabras dichos enfoques tienen ciertas intencionalidades. Dentro de estas últimas se destacan, principalmente, el traslado de responsabilidades desde el Estado y los gobiernos, a la sociedad civil. Como si no fuera poco, a las sociedades locales con toda su variopinta gama de instituciones y organizaciones, además de sostener sus economías domésticas a través de una diversidad de estrategias de sobrevivencia ahora le toca, también, hacer los aportes respectivos (en

dinero y/o en trabajo) para construir sus obras de infraestructura, sus escuelas, sus servicios de salud y, de paso, diseñar proyectos imaginativos que les permita insertarse en la economía internacional. Hasta aquí la versión sospechosa del desarrollo local.

Pero también hay visiones bastante convincentes a favor del desarrollo local. Para quitarnos ese halo de suspicacia que usualmente rodea a los científicos sociales, queremos creer en la fecundidad de estas últimas y, sobre todo, en la posibilidad de que es posible un desarrollo que aspire al cambio de las sociedades locales, mejore las condiciones de vida de las poblaciones y coloque los cimientos de lo que ambiciosamente se ha denominado como proceso de "profundización de la democracia y la ciudadanía locales".

Cualquiera que sea la postura que adoptemos –sospechosa u optimista– desde comienzos de los años 90 en el

Ecuador se vienen impulsando procesos de planificación participativa; se han promovido presupuestos participativos y, además, se cuenta con experiencias de mancomunidades municipales que se han planteado como objetivo el manejo de cuencas y microcuencas hidrográficas. Para algunos estas experiencias constituyen "modelos" dignos de imitarse y para otros estas experiencias todavía se encuentran en etapas iniciales y que habría que esperar un tiempo más para evaluar sus impactos en las instituciones, en las prácticas ciudadanas y, sobre todo, en la economía local y/o regional.

Los municipios de la Cuenca Alta del Río Jubones y del Sur de Manabí forman parte de este conjunto de experiencias de desarrollo local en los últimos años. En estos casos, las iniciativas han surgido no solamente a partir de apoyos de los organismos no gubernamentales, ONG's, sino que también han contado con el auspicio de organismos internacionales en alianza con las iniciativas gubernamentales.¹

En el presente artículo, más allá de evaluar los resultados de la ejecución de los diferentes programas de desarrollo rural que se han ejecutado en las microregiones, se intenta analizar las potencialidades y los desafíos del desarrollo local en los municipios pertenecientes a la Cuenca Alta del Río Jubones y el Sur de Manabí.

Para el efecto se considera que el desarrollo local es un proceso flexible

en el que la presencia del Estado es importante, así como la participación de las organizaciones sociales, los gobiernos locales y el rol de los cambios institucionales. Se realiza un balance de los enfoques de desarrollo local y se pregunta acerca de la validez de una nueva propuesta de desarrollo local en contextos caracterizados por la migración, la crisis de la producción agropecuaria; y la incapacidad de las organizaciones campesinas y los gobiernos locales por impulsar cambios significativos en sus respectivas instituciones. Adicionalmente, se hace un balance de las propuestas de desarrollo local (desde las vertientes que enfatizan lo económico hasta las que colocan el acento en los cambios institucionales como condición del desarrollo), se identifican sus límites y, por último, se plantea como alternativa el desarrollo local como proceso flexible. Dentro de esta última opción se identifican las condiciones mínimas del desarrollo local, entre las que se cuentan la voluntad política de los gobiernos locales y la capacidad de asociación de su población.

Los avatares del proceso de desarrollo rural

Las microregiones del Sur de Manabí y la Cuenca Alta del Río Jubones han sido objeto de varias intervenciones por parte de programas de desarrollo de los diferentes gobiernos de turno y de varios organismos no gubernamentales.

1 Entre 2002 y 2006 en las microregiones señaladas ha intervenido el Programa de Desarrollo Local Sustentable, PROLOCAL, que contó con recursos del Banco Mundial y la Unión Económica Europea. Anteriormente en dichas zonas también intervinieron los programas de desarrollo rural integral, DRI.

Antes de abordar las potencialidades y los desafíos del desarrollo local, es necesario bosquejar a grandes rasgos las características y los alcances de dichas intervenciones.

Sin duda alguna todas las áreas rurales del país en algún momento de su devenir histórico fueron objeto de intervención por parte del Estado, ya sea por considerarlas como zonas de aprovisionamiento de materias primas, como productoras de bienes de consumo, o bien como reservorios de mano de obra para el capital.

Desde una perspectiva general, en el caso ecuatoriano la formulación de políticas agrarias han marchado de manera acorde con tres momentos históricos: en el **primero** de ellos se trató de responder a las exigencias de modernización del agro y, de paso, resolver los conflictos por la tierra, especialmente en las áreas en donde las movilizaciones indígenas presionaban por el acceso a recursos; un **segundo** momento, estuvo marcado por las exigencias de convertir a los productores campesinos e indígenas (pequeños y medianos) en eficientes productores desde el punto de vista del capital; y, finalmente, un **tercer momento**, en curso, en donde se trata deliberadamente de convertir a los campesinos en productores eficientes pero ya no solamente para el mercado interno, sino para los mercados internacionales, aprovechando sus ventajas comparativas y los nichos que se abren a las economías periféricas en el contexto de la globalización.

El primer momento correspondió a las políticas de reforma agraria de los años 60 y 70; el segundo a las políticas

de desarrollo rural integral de los años 80 y 90 y, la tercera generación de políticas corresponde a los programas de desarrollo económico local y territorial. Esta última política se viene ejecutando en el país desde la segunda mitad de la década del 90 por parte de ONG's y en la actualidad por parte del Estado a partir de programas de desarrollo local sustentable. Este último es el caso del Programa de Desarrollo Local Sustentable, PROLOCAL, el mismo que comparte ciertos principios e instrumentos metodológicos con el Programa de desarrollo de los pueblos indígenas y negros, PRODEPINE ejecutado hace pocos años.

En el presente trabajo nos centraremos en el tercer momento histórico, en el período 2002 - 2006 caracterizado por profundas transformaciones no sólo de los sistemas de producción, sino también de las instituciones (entendidas como aparatos encargados de ejecutar normas y leyes agrarias y también como conjunto de prácticas, usos y costumbres) y de los actores sociales inmersos en las sociedades rurales. Este último período, en el que se centra nuestro estudio, los discursos del **desarrollo económico local y del desarrollo rural territorial** han pasado a llenar el vacío dejado por los enfoques y los discursos tradicionales del desarrollo rural. Sin embargo, dado que tampoco el nuevo discurso ha logrado dejar su impronta, tal vez por lo incipiente o porque todavía no se cuenta con resultados, lo que observamos en el agro ecuatoriano es un conjunto de contrastes y contradicciones tanto en el comportamiento de los productores como en las orientacio-

nes de las instituciones y los mercados. En otros términos, vivimos un momento de transición caracterizado por la opacidad de los actores y las instituciones vinculadas al agro.

El desarrollo rural integral en el Sur de Manabí y en la Cuenca Alta del Río Jubones

El antecedente más importante de la política de desarrollo local en el Sur de Manabí y en la Cuenca Alta del Río Jubones, constituye el programa de desarrollo rural integral. Este programa que se implantó bajo iniciativa del Estado, se remonta a comienzos de la década del 90. En dichos años en los cantones de Jipijapa y Santa Isabel —que corresponden a las microregiones de nuestro estudio— se promovieron ambiciosos programas de desarrollo agrario bajo el enfoque conocido como Desarrollo Rural Integral, DRI, es decir el impulso simultáneo de un conjunto de iniciativas estatales orientadas a mejorar las condiciones de vida de las familias campesinas integrando, al mismo tiempo, acciones de carácter productivo, crediticio, asociativo y de transferencia de tecnología.

Con el pasar de los años, los estudios y evaluaciones de lo que en su momento se denominó Programa Nacional de Desarrollo Rural, PRONADER², demostraron que uno de los obje-

tivos básicos de dicho Programa, a saber, la disminución de la pobreza y el incremento de la producción y productividad de las familias campesinas, no se había cumplido o que, por lo menos, restaba mucho por hacer.

En uno de los estudios sobre el avance del Programa, se señala explícitamente que en las 12 áreas del PRONADER no se consideraron aspectos tales como: “la heterogeneidad campesina marcada por el acceso diferenciado a los recursos, a la tecnología, al crédito y por su nivel de vinculación mercantil” (L. Martínez V. y A. Barril, 1995; 83). Por otra parte, los mismos autores señalan que si bien el empleo de hombres y mujeres en actividades agropecuarias es importante, “existen áreas en donde las actividades no agrícolas toman mayor relevancia y en otras en donde el trabajo asalariado fuera de la parcela es predominante” (1995; 83). En otros términos, desde los programas de desarrollo rural postreforma agraria ya se venía advirtiendo el creciente peso de los ingresos provenientes de actividades **no agrícolas** dentro de los ingresos totales de las familias campesinas.

Por último en el estudio mencionado se advertía acerca de la baja capacidad de las unidades productivas para acceder a la tecnología (a diferencia de las unidades de producción que se concentraban en cultivos mercantiles más rentables) y la concentración de la

2 Las doce zonas en donde se desarrolló el PRONADER fueron Espejo-Mira, Sierra Norte de Pichincha, Santa Isabel (Azuay), Daule, Tres Postes, Playas de Higuera, Jipijapa, Paján, Pangua, Facundo Vela, Guano y T.T.P. Todas estas zonas identificadas a partir de mapas de pobreza. Cabe señalar que en la identificación de las zonas de intervención no consta el criterio étnico. En este sentido los indígenas aparecen formando parte de zonas y estratos a las que genéricamente se las denominó como “campesinas”.

pobreza en las áreas en donde se constata una fuerte emigración y en donde el trabajo en actividades agropecuarias ha quedado en segundo plano (1995;86).

Como resultado de las evaluaciones de los programas DRI se terminó sugiriendo la necesidad de formular políticas diferenciadas dada la heterogeneidad no sólo de las zonas de intervención, sino también de los propios cantones e, incluso, las parroquias. Asimismo, se sugirió la necesidad de evaluar la "real capacidad de participación" de los grupos de campesinos o unidades familiares, identificando prioridades de acción (L. Martínez V. y A. Barril, 1995).

Por último el estudio de L. Martínez y A. Barril (1994) sugirió varias medidas de acción hacia futuro: redefinir los componentes del programa (por ejemplo no insistir en la transferencia de tecnología agropecuaria en las zonas en donde esta actividad ha perdido importancia); apoyar acciones de transformación de la producción agropecuaria, agregando valor a los productos campesinos; generación de fuentes de empleo en actividades asociadas a la actividad agropecuaria; formas flexibles de acceso al crédito; y, finalmente, algo que era evidente en provincias como las de Tungurahua, considerar dentro de las nuevas políticas el hecho de que los ingresos de las familias ya no dependen tanto del agro, sino de actividades no agropecuarias.

Con las anteriores constataciones y sugerencias a futuro, se cerró un período -que se inició desde fines de los 80 hasta mediados de los 90- de políticas de desarrollo rural integral que dejó un

legado de frustraciones y desconfianza de los campesinos hacia proyectos de desarrollo y, también, numerosas obras, verdaderos elefantes blancos, que no cumplieron los objetivos previstos.

Algo que sin duda llama la atención es que durante los años siguientes, esto es, del 2002 en adelante, dentro de una nueva generación de políticas de desarrollo rural, sólo que en este caso bajo el ropaje de un nuevo término (el desarrollo local sustentable) las zonas de Santa Isabel, Jipijapa, Facundo Vela, Espejo-Mira, que habían sido objeto de intervención en el PRONADER en los 90s, pasaron a formar parte de las microregiones del nuevo proyecto del desarrollo local PROLOCAL a inicios de 2000.

La constatación anterior sobre la persistencia de programas de desarrollo en las mismas zonas conduce a varias interpretaciones: un reconocimiento del fracaso de los DRI en las zonas señaladas y, por tanto, la necesidad de seguir insistiendo en la lucha contra la pobreza; la necesidad de dar continuidad a proyectos que posiblemente quedaron trancos, o bien, la ausencia de criterios teórico metodológicos para definir áreas de intervención.

Por nuestra parte nos inclinamos a pensar que en la definición de las nuevas microregiones estuvo ausente un análisis más detenido de la variable pobreza. Lo anterior sobre todo porque varias zonas seleccionadas no son, precisamente, las más pobres. Y, por otra parte, se hizo tabla rasa de las consideraciones en torno a la heterogeneidad de las microregiones, característica que, una vez más, está presente no sólo al

interior de las nuevas microregiones, sino de los cantones que forman parte de estas últimas³.

¿Qué es lo que plantean las políticas de desarrollo rural de la última generación? En las microregiones de nuestro estudio y, en general, para las seis microregiones de su intervención, el PROLOCAL, por ejemplo, de nueva cuenta se propone la disminución de los índices de pobreza en las microregiones seleccionadas, lograr la inclusión de todos los sectores sociales en el desarrollo de nuestro país y, como aspecto novedoso, apoyar los esfuerzos de descentralización y gobernabilidad (PROLOCAL, 2001). Lo anterior, a través de varios componentes: la **gestión del desarrollo local, el fortalecimiento de los proveedores de servicios, el fortalecimiento de los sistemas financieros rurales y el apoyo a iniciativas productivas a través de un fondo de inversión social**. Cabe señalar, también como aspecto novedoso, que dentro del componente de gestión del desarrollo local se trata de promover el fortalecimiento de las organizaciones sociales, la planificación participativa y, por otro lado, el apoyo a los gobiernos locales (consejos provinciales, municipios y juntas parroquiales) en la gestión del territorio y el desarrollo económico local.

En congruencia con los objetivos y los componentes citados anteriormente,

desde 2002 en las dos microregiones de nuestro estudio, y con posterioridad en las restantes microregiones, se comenzaron a ejecutar los componentes del programa señalados líneas arriba. Se puso especial énfasis en los componentes relacionados con la gestión del desarrollo local, esto es en la formulación de planes de fortalecimiento institucional de las organizaciones campesinas y, por otra parte, en el apoyo a los gobiernos locales (principalmente los municipios y las juntas parroquiales). El apoyo al fortalecimiento organizativo y a la planificación participativa en el enfoque del PROLOCAL constituyen fases importantes dentro de su metodología en la medida en que a partir de éstas se trata de identificar las necesidades de las organizaciones y de los cantones para, después, priorizar y ejecutar acciones ya sea de carácter productivo, ambiental, o bien, iniciativas relacionadas con la capacitación de recursos humanos.

Después de más de dos décadas de intervención de los programas gubernamentales y no gubernamentales de desarrollo rural —unos con enfoque productivista y complejas tramas institucionales y otros con énfasis en el fortalecimiento de los actores locales y desentendimiento por parte del Estado— bien caben plantearse, entre otras cosas, ¿hasta que punto se han reducido los

3 Las microregiones del PROLOCAL han sido seleccionadas por criterios de pobreza, afinidad ecológica y de infraestructura y por la inexistencia de otros proyectos en ejecución con objetivos similares. Dentro de la Cuenca Alta del Río Jubones se encuentran los cantones de Santa Isabel, Girón, San Fernando, Ponce Enríquez y Pucará. En el Sur de Manabí se incluyen los cantones 24 de Mayo, Santa Ana, Paján, Olmedo, Jipijapa y Puerto López.

niveles de pobreza en las microregiones? ¿Son sostenibles los proyectos iniciados por las organizaciones campesinas en los ámbitos, productivos, ambiental y de capacitación? ¿Se ha creado una nueva institucionalidad? Y, por último, ¿se han profundizado las democracias locales a raíz de los procesos de planificación participativa iniciados por los gobiernos locales?

Las preguntas principales

Una vez que se ha desdibujado el mapa político e institucional que estaba vigente, por lo menos hasta finales de los años ochenta, varias preguntas surgen con respecto a las políticas de desarrollo rural. En este sentido, se trata de analizar los desafíos y los límites del desarrollo local en contextos complejos caracterizados por la pérdida de influencia de las instituciones que tradicionalmente estuvieron encargadas del desarrollo rural. En otros términos, partimos de la constatación de la crisis de las entidades que estaban encargadas de ofertar crédito y asistencia técnica (el Banco de Fomento y el Ministerio de Agricultura, respectivamente) y también de la crisis que se origina en el mundo campesino a raíz de la eliminación de los precios de sustentación de productos tales como el maíz duro, el arroz y la soya. Parte de esta situación es la desconfianza de las organizaciones campesinas en el discurso del desarrollo rural y en la crisis de las propias organizaciones que, en el nuevo contexto económico e institucional del país, no han sido capaces de responder a las demandas de sus asociados en los ámbitos de cré-

dito, asistencia técnica, provisión de insumos y comercialización.

En estas circunstancias, existen evidencias para plantear la hipótesis de que están surgiendo nuevas instituciones y actores sociales que pueden "llenar" los vacíos dejados por el Estado. En esta dirección nos interesa identificar a dichas instituciones, sus características y el rol que podría jugar en el desarrollo local y regional. Lo anterior sobre todo de cara al proceso de descentralización del Estado.

Asimismo, cabe preguntarse, cuáles son los sentidos del desarrollo local. ¿Cuál es o debería ser el rol de los cambios institucionales y los procesos de concertación? O bien, qué papel debería asignarse al *stock* de capitales (ambientales, económicos, infraestructura, etc.) en el desarrollo local?

A diferencia de las tesis que plantean, sin lugar a debate, que las políticas formuladas por el Estado, simple y llanamente se imponen en las sociedades rurales, esto es, sin que los actores locales puedan oponer resistencia, en este trabajo planteamos que los potenciales beneficiarios (organizados o dispersos) despliegan un conjunto de estrategias que redefinen el discurso del desarrollo rural y también dejan abierto un margen para la negociación.

En este sentido, partimos de la hipótesis de que las diversas metodologías de intervención estatal —a través del programa de desarrollo rural— forman parte de un proceso de construcción social en donde los actores y las instituciones constantemente redefinen no sólo el alcance de las políticas, sino también los discursos del desarrollo. En este marco nos preguntamos ¿Cuál es

ese margen de negociación de los actores y qué desafíos enfrentan, particularmente, las unidades domésticas campesinas, en una situación caracterizada por la pérdida de importancia de la agricultura campesina y por la emigración?

En qué estamos pensando cuando hablamos de desarrollo local

El **desarrollo local** ha sido analizado desde diferentes enfoques teóricos y, en muchos casos, dentro de este mismo concepto subyacen posiciones contrapuestas. Por otra parte, desde la perspectiva de las entidades de desarrollo –sean públicas u ONG’s- se pone énfasis en diferentes dimensiones del concepto. Así, por ejemplo, en algunos casos prima el carácter económico del desarrollo local y, en otros, la dimensión política, vinculada al cambio social y la transformación de las condiciones de vida de la población. En todo caso, el aspecto más visible del debate tiene que ver con la falta de acuerdo en torno al concepto mencionado.

En lo que sí existe acuerdo es en el carácter único e irreplicable de las “experiencias” de desarrollo local. En otros términos, el proceso seguido en espacios locales específicos con todas sus dimensiones sociales, políticas y económicas concretas, no puede ser replicable en otras zonas o localidades. No obstante lo anterior, existen ciertas “condiciones” o requerimientos mínimos necesarios que pueden sentar las bases para un proceso de desarrollo local.

Existe acuerdo, por otro lado, en que el desarrollo local no es solamente una cuestión de procedimientos metodológicos. Si así fuera, todas las localidades que cuentan con planes de desarrollo participativos o con procesos de planificación más o menos participativos ya se hubieran “desarrollado” tal como lo establecen sus visiones y objetivos de largo plazo redactadas, por lo demás, con elegante retórica. Si bien toda propuesta de desarrollo entraña una metodología (¿cómo impulsar el desarrollo?) no se puede confundir **la propuesta** con la **metodología**. Este enfoque entraña el peligro de creer que el desarrollo local forma parte de una ingeniería social que poco tiene que ver con las condiciones externas y las relaciones de poder existentes en los ámbitos locales y regionales y que son las que, generalmente, terminan oponiendo resistencia a las potencialidades del desarrollo local.

Antes de enunciar lo que entendemos como desarrollo local en el contexto de los límites y las potencialidades en dos microregiones del Ecuador (la Cuenca Alta del Río Jubones y el Sur de Manabí), conviene señalar de manera resumida los planteamientos de las corrientes que, a nuestro juicio, han ejercido una influencia importante en los enfoques de desarrollo local, tanto desde la perspectiva académica como de las entidades que impulsan programas y proyectos de desarrollo. Nos referimos a los enfoques del **desarrollo**

endógeno, la perspectiva institucional y el desarrollo local territorial⁴.

Uno de los enfoques de desarrollo local que ha logrado una gran difusión en América Latina es, sin duda alguna, el denominado **desarrollo endógeno** que coloca el acento principalmente en el **proceso económico local** (Vásquez Barquero, 2001). Bajo este enfoque en América Latina ha ganado terreno la necesidad de contar con agencias de desarrollo local las mismas que juntan las experiencias de las ONG's en cuanto a la formación de capacidades para el desarrollo local y las experiencias de las instituciones que fomentan el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, PYMES, tanto en las áreas rurales como urbanas.

Desde una perspectiva general, el **enfoque del desarrollo endógeno como proceso económico** ha recibido la influencia de los estudios sobre los distritos industriales y se alimenta de las experiencias italianas, especialmente, de los distritos dedicados al trabajo en cuero y calzado (Ferraro, 1998). Según este enfoque, para impulsar procesos sostenidos de desarrollo local en un territorio o una localidad concreta se debe fomentar de manera sinérgica los siguientes procesos: la difusión de las innovaciones tecnológicas y del conocimiento, la organización flexible de la

producción, el desarrollo urbano del territorio y la densidad institucional. Según los defensores del desarrollo endógeno, este conjunto de factores son determinantes del desarrollo endógeno y deben plantearse, no de manera aislada, sino como factores interrelacionados. De acuerdo con lo anterior, tiene sentido plantearse el desarrollo endógeno, sobre todo, en el actual contexto de globalización, después de la crisis del modelo fordista, y ante la presencia de un clima favorable a la producción flexible. De ahí que las experiencias recogidas en varias zonas de España, Alemania, Italia e, incluso, en los Estados Unidos de Norte América constituyen antecedentes importantes para el enfoque mencionado.

En el marco del desarrollo local se parte del supuesto básico de que las localidades y territorios, aprovechando los recursos endógenos (económicos, institucionales, humanos y culturales), es posible impulsar procesos sostenidos de acumulación de capital y generar enlaces entre pequeñas y medianas empresas locales y economías externas. Para lograr este cometido no se desdeña el papel del Estado creando condiciones favorables para la inversión. Tampoco se deja de considerar un clima institucional favorable al desarrollo local, esto es, un papel proactivo de los gobiernos

4 Existen, por supuesto, un mayor número de propuestas y variantes del desarrollo local cuyo análisis escapa a los límites del presente trabajo. Así, por ejemplo, cabe señalar el enfoque de Sergio Boisier (1999) que transita desde los análisis regionales al desarrollo local con énfasis en el capital sinérgico. Por otra parte, también se debate en torno al denominado "desarrollo desde abajo" (José L. Coraggio, 1998) que coloca el énfasis en aspectos relacionados a la economía popular. Asimismo junto a estos enfoques no se puede soslayar el "desarrollo a la escala humana" de Max Nef (1986) y una propuesta más reciente que trata de vincular el desarrollo humano con el desarrollo local y regional del investigador peruano González Olarte (2005).

locales, las instituciones de formación profesional, las entidades financieras y las entidades que agrupan a los pequeños y medianos productores, fomentando el crédito y la capacitación. Desde esta perspectiva, la densidad institucional, disminuyen los costos de transacción, "aumenta la confianza entre los actores económicos, estimula la capacidad empresarial, propicia el fortalecimiento de las redes y la cooperación entre los actores y estimula los mecanismos de aprendizaje y de interacción" (Vásquez Barquero, 2001; 89).

En América Latina el enfoque del desarrollo económico local ha alcanzado una gran influencia, sobre todo, en circunstancias en que se evidencia la necesidad de un proceso de descentralización y participación de organizaciones sociales con base territorial que, en el pasado, no fueron tomadas en cuenta en la identificación y definición de estrategias de desarrollo local y regional.

En términos prácticos, cuando se trata de formular estrategias de desarrollo local, existen ciertas condiciones mínimas o aspectos comunes que deben ser tomados en cuenta en el enfoque del desarrollo económico local (Iván Silva L., ILPES, 2003). Entre estos se destacan el protagonismo del territorio entendido desde distintas perspectivas: territorio como resultados de construcciones sociales y culturales y territorios como soporte de un proceso de reactivación del desarrollo que "le dé imagen de marca diferenciada al proce-

so" (I. Silva, ILPES, 2003). Al protagonismo del territorio y su gente se suman la capacidad de asociación y gestión pariténarial y el liderazgo y la animación del proceso (que a pesar del protagonismo que pueden tener los gobiernos locales, también puede ser asumida por otros actores institucionales e, incluso, empresariales). Todo lo anterior hace pensar que los procesos de desarrollo local sean "difícilmente encajables en modelos o estructuras de gestión muy rígidos y cerrados" (I. Silva, ILPES, 2003).

Una segunda visión del desarrollo local que nos parece sugerente abordar dentro del amplio debate sobre el *desarrollo* es la que alude a la **perspectiva institucional**⁵. Al igual que en el enfoque anterior, en esta perspectiva coexisten diferentes tendencias que en unos casos ponen énfasis en las distintas articulaciones socio-institucionales de cara al impulso del desarrollo y, en otros, enfatizan el análisis de las tensiones entre lo local y lo global y las oportunidades y desafíos del desarrollo local en contextos de concertación complejos.

Más allá de considerar a lo "local" como una alternativa a los males de la globalización, los estudios de J. Arocena (1995 y 2003) principalmente destacan la articulación local-global al interior de procesos concretos de desarrollo y concertación. Desde esta perspectiva el desarrollo local es definido como un conjunto de iniciativas de individuos o grupos orientadas al mejoramiento de las condiciones de vida de la población

5 En esta línea se inscriben los estudios del CLAEH, Uruguay (Marsiglia, J. y Pintos, G., 1977) y los estudios de J. Arocena (1995).

en marcos de negociación concretos (J. Arocena, 1995).

A diferencia de la propuesta anterior, la perspectiva institucional tiene la virtud de “pensar los procesos históricos de articulación socioinstitucional propios de cada realidad territorial” (Adriana Rofman, et. al., 2004). Lejos de colocar en primer término el análisis del *stock* de capitales, “se interrogan por la capacidad política e institucional de una sociedad determinada para protagonizar un proceso de desarrollo local...” (A. Rofman, et, al., 2004).

Si bien muchas de las afirmaciones de la perspectiva institucional han servido para formular metodologías de intervención en el ámbito local, se deja en claro que los procesos de planificación no constituyen meramente productos técnicos elaborados por grupos de expertos iluminados, sino más bien como productos socio-políticos que surgen de la interacción entre la gente de los territorios y localidades específicas y equipos de apoyo externo.

Por último, cabe señalar que dentro de la perspectiva institucional, los factores o condicionantes del desarrollo local como, por ejemplo, el nivel cultural y los aspectos socioeconómicos son claves para caracterizar las sociedades locales y las potencialidades del desarrollo local. En este sentido, guardan cierta similitud con las propuestas de desarrollo local revisadas anteriormente.

El nivel cultural se expresa en términos de la identidad colectiva y puede convertirse en factor que impulsa el desarrollo y, por otra parte, la producción y riqueza generada en el territorio se constituye en objeto de negociación entre grupos socioeconómicos y en este sentido es un factor a considerar en la medida en que revela las estructuras de poder a nivel local (Arocena, 1995).

El enfoque del **desarrollo territorial rural**, por su parte, recoge los aportes teóricos del desarrollo económico local y, especialmente, el concepto de *cluster*⁶ para dar cuenta de las potencialidades endógenas de los territorios y el papel que juegan la innovación tecnológica, los conocimientos y las instituciones en los procesos productivos locales. Sólo que en este caso la teoría toma en cuenta entornos territoriales compuestos por espacios rurales y urbanos a diferencia del desarrollo económico local que coloca el énfasis en los complejos urbanos.

Para precisar el alcance de la nueva propuesta, A. Schejtman y J. Berdegúe (2003), sus principales impulsores, parten de la identificación de los límites de los enfoques tradicionales del desarrollo rural. En efecto, critican las dificultades de los enfoques tradicionales para formular políticas diferenciadas con respecto a la pequeña agricultura y los sectores pobres. En otros términos, se señala que han dejado de lado el tema de la

6 Concentración espacial de firmas en un determinado sector con presencia de componentes de la cadena de valor en el mismo ámbito territorial y con articulaciones “hacia atrás” con los proveedores de insumos y servicios, como “hacia delante” con los usuarios del producto. Según A. Schejtman y J. Berdegúe (2004) estos conceptos ya fueron desarrollado por algunos economistas entre los que se encuentran M.E. Porter (1998) y A. Marshall (1954).

heterogeneidad de las sociedades rurales y, entre otros aspectos, critican el énfasis de los enfoques tradicionales en las actividades agrícolas, no obstante el carácter "multiactivo" de las unidades agropecuarias.

Asimismo, con base en evidencias empíricas, los defensores del desarrollo rural territorial, destacan que en el pasado las políticas de carácter macro, no siempre estuvieron articuladas con los proyectos y acciones específicas en el nivel micro aspecto que influyó negativamente en la viabilidad y sustentabilidad de las pequeñas y medianas economías campesinas.

Por último, cabe destacar que en los enfoques tradicionales, no se ha considerado los "efectos potenciales que un determinado desarrollo del núcleo urbano pudiera tener en la transformación productiva de la actividad rural, como en las condiciones de vida y trabajo de la población, sobre todo los pobres" (A. Schejtman y J. Berdegú, 2003; 18).

A partir del reconocimiento de los límites de las interpretaciones tradicionales del desarrollo rural, A. Schejtman y J. Berdegú (2003; 30) consideran al desarrollo territorial rural como "un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural". La **transformación productiva** supone cambios en los patrones de empleo y la producción así como la articulación competitiva y sustentable a la economía del territorio con mercados dinámicos y el **desarrollo institucional** implica básicamente procesos de con-

certación entre los diversos actores del ámbito local.

De acuerdo con algunos autores, si bien un aporte del desarrollo territorial rural es el rescate del territorio dentro de la definición de las políticas públicas, deja de considerar la inserción de los pequeños y medianos productores en las cadenas de valor dominadas por las grandes empresas alimentarias (César A. Ramírez M., 2006).

Los límites de los enfoques del desarrollo local

La propuesta de desarrollo económico local bajo la vertiente que recoge las experiencias de desarrollo local en algunas zonas de España y, especialmente, en los distritos industriales italianos otorga un papel protagónico al territorio. Desde este punto de vista se asume de manera prescriptiva que la propuesta puede ser válida para todo tipo de territorio. En esta generalización evidentemente no se toma en cuenta la configuración específica de los territorios y la posibilidad real que tienen éstos para el impulso de propuestas de desarrollo endógeno (Adriana Rofman, et. al., 2004). En este sentido resulta evidente que ciertos territorios son el resultado de construcciones sociales e históricas con identidades propias y que crean condiciones para el desarrollo de iniciativas productivas. Otros territorios, como sucede a menudo con las zonas de colonización en tierras baldías o muy poco explotadas, carecen de identidad y sus actividades económicas se inscriben en territorios dominados por empresas multinacionales, reproduciendo

do asimetrías sociales y económicas difíciles de superar⁷.

Otra de las críticas que a menudo se formulan en torno a la concepción del desarrollo económico local tiene que ver con la relación entre cultura-territorio e iniciativa empresarial. En efecto, el desarrollo de los distritos industriales italianos al igual que otras zonas de España, Alemania y los Estados Unidos de Norte América muestra una marcada relación entre estos componentes y, lo que es más, un apoyo de las políticas estatales a la promoción de las PYMES. Sin embargo, esta relación no siempre está presente en los territorios que constituyen el objeto de nuestro estudio. No obstante, autores como A. Schejtman y J. Berdegué (2003) observan que el caso de la producción de quesos en Salinas de Bolívar en el Ecuador puede constituir un ejemplo representativo de procesos de incorporación de tecnología, constitución de redes de productores y vinculación a mercados dinámicos.

Por su parte, la perspectiva institucional comparte con la de desarrollo económico local y con la de desarrollo rural territorial varios aspectos. Entre los más importantes se cuentan la reivindicación del territorio, con todas sus potencialidades, como uno de los protagonistas centrales del desarrollo. Asimismo, la perspectiva institucional comparte con las otras corrientes la tesis de que las innovaciones tecnológicas y

el fortalecimiento de las instituciones en el ámbito local son claves en la creación de un clima favorable a las iniciativas de desarrollo local. Sin embargo, se distancia de las otras corrientes en varios aspectos, como por ejemplo, en la necesidad de desatar procesos de concertación y negociación entre diferentes actores sociales e institucionales, identificando a los actores e instituciones que son portadores de propuestas de desarrollo local. El enfoque institucional, bajo esta perspectiva, coloca el énfasis no sólo en la institucionalización de procesos relacionados con la participación ciudadana, sino también en la planificación del desarrollo local y, por último, en la consolidación de instituciones y prácticas de veeduría social.

Una de las fortalezas de la perspectiva institucional radica en la generación de metodologías y, más precisamente, en el diseño de procesos de participación social que articulan las propuestas de organizaciones ciudadanas, gobiernos locales y, en muchos casos, iniciativas provenientes de empresarios locales o regionales. Sin embargo, a menudo, en estos procesos se pierde de vista las articulaciones entre los niveles locales, nacionales e internacionales. Desde este punto de vista, los críticos de la perspectiva institucional han señalado que el énfasis en la arquitectura institucional en el ámbito local a menudo deja de considerar el tema del desa-

7 Este puede ser el caso de poblaciones de colonos en zonas en donde coexisten empresas madereras, petroleras y de explotación de palma africana en donde resulta difícil la construcción de acuerdos entre grupos originarios de diversas provincias con orientaciones sociales, culturales, productivas diferentes e, incluso, contrapuestas.

rollo (Adriana Rofman, et. al., 2004). En otras palabras, se vuelve necesario debatir acerca del modelo o estilo de desarrollo que se quiere alcanzar y de qué manera se puede cambiar la correlación de fuerzas a nivel local y regional para lograr ese nuevo modelo de desarrollo.

El desarrollo local como proceso flexible

Probablemente uno de los aportes más destacables de todas las concepciones referidas anteriormente es la idea de que el desarrollo local es un proceso particular e irrepetible y que, por otra parte, se trata de un proceso flexible. En otras palabras, las iniciativas de desarrollo local pueden partir de organizaciones de la sociedad civil o bien de instituciones estatales (los gobiernos seccionales) o bien de la conjunción de voluntades entre gobiernos locales y organizaciones de segundo grado tal como se ha verificado en algunos cantones ecuatorianos en donde un movimiento político en alianza con organizaciones de base y de segundo grado, OSG's, han creado las condiciones mínimas para introducir ciertos cambios en la gestión de los gobiernos locales y, de paso, apuntalar procesos –todavía incipientes– de desarrollo económico local.

Si bien es importante contar con una visión del stock de capitales (físicos, sociales, ambientales, etc.) a nivel local, tal como lo sugiere la propuesta de desarrollo económico local y, por otra parte, si bien resulta clave interrogarse acerca de las potencialidades que tienen las instituciones para impulsar propuestas de cambio social, es neces-

rio tener presente las posibilidades reales de participación de las organizaciones sociales y las instituciones locales en procesos de desarrollo. En este sentido, no puede haber participación efectiva en contextos en donde la inequidad social y las brechas (por razones económicas, étnicas o de género) entre grupos o estratos sociales convierte en prácticamente imposible cualquier proceso de concertación social. De ahí que, a menudo, los procesos de desarrollo local, que comenzaron siendo procedimientos meramente metodológicos para la construcción de planes estratégicos a largo plazo, terminan convirtiéndose en proyectos políticos (que rebasan el lapso de elaboración de un plan) en donde se trata de corregir las asimetrías en la participación social.

Cualquiera que sea la posición que se asuma con respecto a los enfoques del desarrollo local, existen ciertas condiciones o prerequisites mínimos para el impulso de iniciativas de desarrollo en el ámbito local. Evidentemente, acciones de participación ciudadana o iniciativas económicas aisladas, que no generan correas de transmisión con otros componentes del desarrollo local, no pueden ser consideradas como procesos de cambio. En este sentido, se parte del supuesto de que el desarrollo local se construye sólo si los diferentes componentes del desarrollo local (sean estos sociales, culturales, institucionales o económicos) actúan de manera sinérgica en territorios específicos. En este caso con el término **territorio** se alude a una diversidad de localidades y circunscripciones político-administrativas que pueden abarcar ámbitos comunitarios,

cantonales y/o microregionales e, incluso, mancomunidades municipales.

Dicho esto, pasemos a revisar de manera resumida cuáles son los componentes o dimensiones del desarrollo que, a nuestro juicio, deberían estar presentes en un proceso o experiencia de desarrollo local. Tomando en cuenta los procesos particulares del desarrollo local en las microregiones del Sur de Manabí y la Cuenca Alta del Río Jubones, los siguientes componentes o dimensiones reflejan una visión *operativa* del desarrollo local.

La acción del Estado a partir de las políticas públicas. Al respecto se tiende a pensar que el desarrollo local se construye a pesar del Estado o bien por ausencia de éste. Si bien esta afirmación en gran medida es cierta, especialmente porque las acciones del Estado están bajo sospecha después de más de una década de políticas de ajuste, los programas de desarrollo local en donde participan ONG's en alianza con gobiernos locales y organizaciones de base e, incluso, OSG's, corren el riesgo de convertirse en iniciativas insostenibles en el mediano y largo plazo. Lo anterior sobre todo porque existen obras de infraestructura que no pueden ser impulsadas y mantenidas con el sólo concurso de las organizaciones locales. Piénsese, por ejemplo, en las obras de riego y en las de vialidad. Adicionalmente, se requiere la concurrencia del Estado para coordinar acciones entre los niveles estatal y seccional. Si no existe dicho concurso se corre el riesgo de que diversas acciones que se emprenden en el ámbito local se pierdan por falta de apoyo estatal. Este es el caso de las iniciativas ambientales, edu-

cativas e, incluso, de mejoramiento de la salud que emprenden los gobiernos y las organizaciones locales y que, a menudo, son coartadas por la legislación vigente que depende de los ministerios y demás dependencias del Estado.

La voluntad política de los gobiernos locales. Si bien la descentralización, como parte de un proceso más amplio y complejo de reforma del Estado es un camino recorrido a medias, por lo menos en el caso ecuatoriano, existen oportunidades favorables para desartar procesos de desarrollo local. En efecto, ahora, como nunca antes, los gobiernos locales cuentan con recursos económicos que les convierten en protagonistas y aliados estratégicos en la tarea de dinamizar no sólo las economías locales, sino también la participación ciudadana. Si bien se requiere mejorar los aspectos de gestión y cambio institucional, sólo con el hecho de contar con la voluntad política de los alcaldes y el apoyo de sus aliados en los concejos municipales y en los aparatos administrativos, se estaría dando un paso importante.

La capacidad asociativa de las organizaciones sociales. Con el término organizaciones sociales nos referimos en general a aquellas que se agrupan a partir de intereses territoriales, desde juntas parroquiales y comunidades de base, hasta las organizaciones ciudadanas con asiento en las áreas urbanas y rurales y las organizaciones de interés. Dentro de estas últimas se cuentan desde los transportistas hasta los gremios productivos y las organizaciones con fines de lucro. Esta gama de organizaciones juegan un rol importante en el proceso de desarrollo. Hacia ellas van

los proyectos y los recursos y de ellas se espera un papel movilizador, que demande y proponga a los gobiernos locales. Asimismo, de ellas dependen los procesos de contraloría social y la rendición de cuentas por parte, no sólo de los gobiernos locales, sino de sus propios líderes y dirigentes.

La necesidad de impulsar cambios institucionales. Aquí se entiende cambio institucional en un sentido amplio, desde la introducción de nuevas metodologías de organización en los municipios, hasta la elaboración de planes de fortalecimiento institucional (en el caso de las organizaciones sociales) constituyen cambios institucionales. Cuanta mayor capacidad exista en torno a la introducción de nuevas formas de organización en las instituciones, mejores condiciones se crearán para el desarrollo local.

La difusión de actitudes de cambio manteniendo la identidad local. En el Sur de Manabí existe la creencia de que, a diferencia de las organizaciones campesinas e indígenas de la Sierra, los campesinos montubios tienen resistencia al trabajo comunitario y cooperativo. Sin embargo, algo que contradice esta afirmación es la gran capacidad que tiene la gente de esta microregión para organizar de manera solidaria las cajas mortuorias. Sólo que en este caso la solidaridad actúa frente a la situación del "bien morir" o de la muerte y no tanto para actividades productivas y comerciales. En este sentido, la difusión

y revalorización de nuevas prácticas organizativas, manteniendo la identidad cultural, resulta clave para impulsar procesos de desarrollo local.

La asimilación de nuevas tecnologías productivas. Este componente que va de la mano con los procesos de cambio institucional, significa para las organizaciones y la población local, la posibilidad de generar valor agregado para sus productos y, por otra parte, representa una oportunidad para vincularse con nuevos mercados. En el caso de las microregiones de nuestro estudio, la introducción de nuevas tecnologías incluye, no sólo los aspectos productivos, sino también el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación, las denominadas TIC's. A través de estas últimas se trata de romper con el aislamiento de las microregiones y la posibilidad de acceder a información sobre precios, paquetes tecnológicos, mercados y proveedores de servicios.

Sin duda alguna existen otros componentes del desarrollo local y la lista podría ser más larga. Sin embargo, con base en nuestras observaciones, los señalados anteriormente forman parte de un modelo "típico ideal" de desarrollo local⁸.

Principales características de las microregiones del Sur de Manabí y la Cuenca Alta del Río Jubones

La Cuenca Alta del Río Jubones se localiza en los límites entre la provincia

8 Se podría argüir que faltan elementos tales como la participación ciudadana y la formación de recursos humanos (esto es la formación de capacidades para el desarrollo local). La discusión podría ser interminable. Sin embargo, tales dimensiones pueden ser resultados y no tanto requisitos.

del Azuay y la provincia de El Oro e integra a un conjunto heterogéneo de cantones. En efecto, en esta zona se encuentran cantones con características climáticas propias de las zonas altas andinas (Pucará); cantones localizados en las vertientes de los páramos andinos (San Fernando, Santa Isabel, Girón) y, por último, un cantón localizado en las tierras bajas del trópico húmedo (Ponce Enríquez).

Una de las características de esta microregión es el acelerado proceso de desertificación de sus tierras y la escasez de fuentes de agua, tanto para el consumo de las poblaciones locales como para las actividades agrícolas.

La heterogeneidad de la zona se observa también en las características de la producción agrícola. En las partes bajas, localizadas en la zona tropical, se ha desarrollado una agricultura comercial vinculada a las provincias de El Oro y Guayas. Los rubros más importantes son el banano, la ganadería y los cultivos de ciclo corto entre los que se cuentan el arroz y el maíz duro. A estos últimos rubros hay que añadir una gran variedad de frutales. En tanto que en los municipios de las vertientes montañosas de la Sierra se ha desarrollado en mayor medida la ganadería, la producción de papas, trigo, cebada y hortalizas. Estos últimos cultivos están en manos de pequeños y medianos productores que desarrollan en gran medida una agricultura de subsistencia.

Un aspecto característico de todos los cantones y parroquias de esta microregión está dado por el acentuado fenómeno de emigración de la población hacia los Estados Unidos de Norte América y recientemente a España e Italia.

En la actualidad éste tiene diversas y complejas implicaciones. Desde la perspectiva del desarrollo local, se convierte en un obstáculo para impulsar proyectos productivos, o circunstancias en que se produce el ingreso de hortalizas, tubérculos e, incluso, frutas, a precios más bajos desde el vecino país de Perú, los productores locales no encuentran incentivos para la producción agrícola. A este fenómeno se añade la carestía y escasez de la mano de obra en el ámbito local.

Con ciertas diferencias la microregión del Sur de Manabí, que comprende principalmente a los cantones de Jipijapa, Paján, 24 de Mayo, Olmedo, Santa Ana, de esta provincia, también atraviesa una situación de crisis sobre todo desde fines de los años 90 a raíz de la baja de los precios del café a nivel internacional. A este rasgo se suman las prolongadas sequías y las inundaciones cíclicas que asolan la microregión. Los cantones del Sur de Manabí que tradicionalmente se dedicaban al café, se debaten entre diferentes alternativas: la transición hacia sistemas productivos diversificados o bien hacia la búsqueda de actividades no agrícolas que van desde el turismo rural hasta el fortalecimiento de un corredor económico que vincule diversas actividades económicas (agricultura, manufactura, agroindustria, pesca y artesanía) con los principales centros de consumo y con el puerto de Manta.

Los indicadores sobre distribución de la PEA en las ramas de producción y el índice de concentración de la tierra, muestran aspectos característicos de la zona de estudio. Los índices de distribución de la tierra en las dos microregio-

nes, si bien son inferiores al promedio nacional (0.80), señalan que este recurso todavía sigue concentrado en pocas manos. En otros términos, a pesar de las reformas agrarias de los años 60 y 70 y a pesar de los programas de desarrollo rural de los años posteriores, no ha sido posible democratizar el acceso a la tierra o bien formular políticas que alteren su tradicional distribución concentrada.

No obstante que en la mayor parte de los cantones un porcentaje significativo de la PEA se distribuye en actividades agrícolas, la población asalariada en dicha actividad no alcanza niveles importantes. En efecto, en los cantones de la Cuenca Alta del Río Jubones menos del 20% de la PEA agrícola total corresponde a la categoría de asalariados. En cantones como los de Pucará y Santa Isabel una buena parte combina el trabajo asalariado agrícola con las actividades de explotación de minerales.

Como dato ilustrativo del crecimiento desproporcionado de los trabajadores asalariados en los gobiernos locales (municipios y dependencias del Estado) por razones clientelares o de compadrazgo, en el cantón de Jipijapa se observa que alrededor del 11.5% de la PEA total se localiza en la rama sector público.

Finalmente, para concluir con el breve vistazo de los indicadores sociales y el contexto institucional de las microregiones, conviene señalar que una de las características de las áreas de estudio ha sido la descoordinación institucional y la sobreposición de funciones. La primera de ellas tiene que ver con las acciones aisladas que emprenden los municipios, las dependencias

ministeriales e, incluso, las entidades de cooperación internacional. Un caso típico es la descoordinación entre las acciones del Fondo de Inversión Social, FISE, y las acciones que emprenden los municipios y los programas de desarrollo, interviniendo en las mismas zonas, con la duplicación de esfuerzos y, por último, con el desperdicio de recursos escasos. Asimismo, se observa sobreposición de funciones en acciones de carácter educativo en donde el Ministerio de Educación, los Consejos Provinciales y los Municipios trabajan en las mismas áreas (cerramiento de escuelas y colegios, construcción de aulas escolares, etc.).

Por su parte, los municipios tienen en común: poca disposición para ingresar a una etapa de planificación con participación de las organizaciones urbanas, campesinas y la ciudadanía en general; bajos niveles de capacitación del personal para asumir las demandas de la población en el contexto del desarrollo local y territorial; resistencia a los cambios e innovaciones institucionales; reducida capacidad para asumir proyectos sociales y de dinamización de las economías locales; tendencia hacia el abultamiento de personal administrativo en relación a la población total de los cantones; resistencia a la rendición de cuentas y, entre otros aspectos, oposición a los mecanismos de contraloría social.

Las iniciativas de desarrollo local en el Sur de Manabí y la Cuenca Alta del Río Jubones

Dentro de los procesos de desarrollo local implementados en las microre-

giones del Sur de Manabí, SM, y la Cuenca Alta del Río Jubones, CARJ), son varias las instituciones que han asumido el liderazgo. Dentro de éstas, los Municipios y, en menor medida, los Consejos Provinciales, han adoptado un papel destacado, sobre todo, en lo referente a la planificación participativa y a la creación de condiciones institucionales que faciliten el desarrollo económico local. Al protagonismo de las instituciones anteriores se suman las Juntas Parroquiales las mismas que se han convertido en aliadas estratégicas de las iniciativas de desarrollo local. En las siguientes secciones se describen algunas de las iniciativas promovidas por estas instituciones y los desafíos que enfrentan hacia el futuro.

La Cuenca Alta del Río Jubones, CARJ

En la microregión de la CARJ las iniciativas de desarrollo local que se están ensayando en la actualidad constituyen respuestas a problemas que subsisten desde décadas pasadas y también reacciones a problemáticas emergentes. Un desafío constante constituye, sin duda alguna, la revitalización de las organizaciones sociales. En esta línea de trabajo que, dicho sea de paso, es una de las condiciones o prerequisites del desarrollo local, las organizaciones no gubernamentales, la Iglesia Católica, los organismos de cooperación y el PROLOCAL han concentrado esfuerzos importantes con la finalidad de consolidar las organizaciones sociales tanto

históricas como recientes y convertirlas en aliadas estratégicas de las iniciativas de desarrollo local.

La necesidad de revitalizar las organizaciones sociales de la CARJ parte de la constatación de la decadencia de las organizaciones, especialmente, las campesinas como resultado de varios factores: la desconfianza de las bases en nuevos proyectos de desarrollo rural, después de más de 30 años de desarrollo rural promovido por el Estado con modestos resultados; la falta de credibilidad de las bases en los dirigentes antiguos y las dificultades que tienen las organizaciones para resolver las demandas de sus asociados.

Uno de los objetivos de los programas de desarrollo local recientes ha sido en este caso identificar a las organizaciones con posibilidades de impulsar proyectos tanto de capacitación como productivos y ambientales y, al mismo tiempo, revitalizar a las organizaciones y comunidades que estaban alicaídas. Una de las estrategias adoptadas ha sido, para comenzar, la regularización jurídica de las organizaciones⁹.

Por otra parte, en el fortalecimiento de las organizaciones y en el seguimiento de los proyectos una estrategia importante del PROLOCAL ha sido la conformación y consolidación de una red de proveedores de servicios, es decir un conjunto de profesionales de las propias localidades de la microregión, con formación técnica y profesional, que en un momento determinado comenzaron a desempeñar tareas de

9 En la actualidad el PROLOCAL ha logrado que, de 18 organizaciones, aproximadamente ocho OSG's cuenten con reconocimiento jurídico y planes de fortalecimiento institucional.

seguimiento y asesoría a los diversos proyectos apoyados por dicho programa.

La participación de los Municipios de Girón y Nabón en las iniciativas de desarrollo local¹⁰

En la CARJ se destaca la labor de los Municipios de Girón y Nabón por el temprano impulso de procesos de planificación participativa, la voluntad política de las alcaldesas para profundizar la democracia local y, también, por el número de alianzas que han venido estableciendo con organismos gubernamentales, ONG's y organismos de cooperación internacional en beneficio de sus programas y proyectos.

Los dos cantones han asumido como una política municipal la planificación participativa. Nabón, por ejemplo, cuenta con un plan participativo desde 1999 y también con planes de desarrollo parroquial. No se ejecutan proyectos si es que éstos no han sido identificados y priorizados por dichos planes y, por otro lado, dentro de los presupuestos participativos se consideran en primer lugar los proyectos que están dirigidos a mejorar la calidad de vida de la población.

El eje de la participación social descansa en las bases sociales. Así, en cada comunidad hay un comité pro-mejoras y se están institucionalizando reuniones mensuales con la finalidad de coordinar

las acciones derivadas de los planes operativos anuales de cada comunidad.

En el cantón Girón, a pesar de reciente inicio de los presupuestos participativos, se ha logrado que las Juntas Parroquiales discutan las prioridades de sus poblaciones y asignen recursos a actividades estratégicas para el desarrollo local como por ejemplo la construcción de sistemas de agua potable y en los casos en donde el costo de dichos proyectos rebasa las disponibilidades de las comunidades se ha logrado que, al menos, se realicen estudios hasta contar con los recursos necesarios para el inicio de las obras.

Dentro del conjunto de iniciativas de desarrollo local, las alcaldesas de los municipios en cuestión consideran que el programa de desarrollo local sustentable del Estado (PROLOCAL) y la Cooperación Técnica Internacional se han constituido en un aliado estratégico de los municipios. En el contexto de la cooperación se destaca, sobre todo, el programa de alfabetización al que consideran como un proyecto prioritario dentro de las necesidades de los cantones¹¹. Existe consenso en que dicho programa debe continuar y avanzar, no sólo a la fase de post-alfabetización, sino también involucrar la educación primaria.

De acuerdo con las alcaldesas de Nabón y Girón una de las características de la cuenca del Río Jubones es la exclusión social. Sin embargo, la lucha

10 En esta sección se toman en cuenta las opiniones y percepciones de las Alcaldesas de Nabón y Girón y de la Vice-alcaldesa del Municipio de Oña.

11 En Girón por ejemplo se han alfabetizado alrededor de 350 personas. Si embargo, censo de población de 2001 identificó a cerca de 800 personas en esta condición. De ahí que, de continuar el PROLOCAL, haría falta trabajar con la población analfabeta restante.

contra este problema no se puede hacer en tan sólo cuatro años, si bien se han sentado las bases para acciones futuras, resta mucho por hacer. En este sentido la colaboración con los programas del Estado y de la cooperación internacional a lo largo de estos años deja varias lecciones y recomendaciones. Entre las más importantes cabe mencionar las siguientes:

- i) Impulsar proyectos de desarrollo integrales –más allá de intervenciones aisladas y puntuales- considerando a los gobiernos locales como aliados importantes. En este caso se sugiere que las entidades aliadas al desarrollo local transiten desde una visión cantonal a una visión de cuenca hidrográfica.
- ii) Fortalecimiento de la mancomunidad de la cuenca del Río Jubones y de las juntas de regantes. Dentro de esta línea de trabajo la mancomunidad debería normar el acceso y el uso del recurso agua. Reconociendo las diferencias étnicas y organizativas, se debe apoyar a las comunidades indígenas de Nabón. En este caso cabe destacar el papel de los cabildos comunitarios como formas de representación de los pueblos indígenas.
- iy) Subsidiar a los productores de las

zonas altas de la cuenca del Jubones y, en contrapartida, sensibilizar a los productores y la población, en general, de la Costa en torno al uso y manejo del agua. Acompañar a los gobiernos locales en el proceso de transferencia de competencias y responsabilidades desde el gobierno central. En este caso las instituciones aliadas al desarrollo local debería jugar un papel decisivo sobre todo en lo que compete a la descentralización de la educación y las competencias ambientales.

- vi) Asesorar a los municipios en la formulación de políticas públicas que tengan incidencia en materia ambiental (uso del agua, concesiones mineras¹² y recursos naturales) y la distribución de la tierra. Lo anterior, sobre todo por la superposición de competencias y atribuciones que existen entre diferentes instituciones¹³.
- vii) Asesorar, por último, a los gobiernos locales en la formulación de metodologías de seguimiento y evaluación de los planes participativos de desarrollo cantonal y parroquial una vez que se ha desarrollado un primer esfuerzo en la realización y ejecución de dichos planes. De lo contrario se corre el

12 Sólo en el cantón de Nabón se conocen de alrededor de 32 concesiones mineras y, hasta el año pasado, en Oña, existían 17 concesiones mineras. A esta muestra hay que añadir las numerosas concesiones realizadas en los municipios de Santa Isabel, Pucará y Ponce Enríquez.

13 Así por ejemplo, los municipios no juegan un papel decisivo en el control y manejo de las concesiones para la explotación de minerales. Igual cosa sucede con las concesiones de agua. Asimismo, en las adjudicaciones de tierras en zonas consideradas como bosques nativos –generalmente en las zonas altas- tiene responsabilidad el INDA y ninguna responsabilidad el gobierno local. Se señala, en esta misma línea, la cantidad de trámites engorrosos que tienen que hacer los ciudadanos y las instituciones cuando se trata de denunciar la quema de bosques o el uso irregular de los recursos naturales.

riesgo de que estas iniciativas se queden en los documentos y que el entusiasmo y las expectativas de la gente vaya declinando.

La Asociación de Juntas Parroquiales, AJUPA, en la CARJ

Desde el surgimiento de la AJUPA en el 2003, uno de sus objetivos ha sido el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Al mismo tiempo se han propuesto convertirse en verdaderos gobiernos locales, lo que significa transitar a una fase en donde las directivas de las Juntas Parroquiales promueven la participación ciudadana y el desarrollo de sus comunidades, al tiempo que gestionan y administran los recursos de manera transparente.

En el proceso de conformación de verdaderos gobiernos locales, durante los últimos años las ONG's, las entidades de cooperación internacional y el PROLOCAL han jugado un papel importante a través de la elaboración de planes de desarrollo local y de un programa y de capacitación que estuvo orientado precisamente a formar a las directivas de las juntas en las problemáticas del desarrollo local, la planificación participativa, la elaboración, seguimiento y evaluación de proyectos y, adicionalmente, se capacitó en temas relacionados con administración, contabilidad y aspectos legales, entre otros asuntos de carácter instrumental.

Los efectos de la capacitación fue-

ron positivos en las parroquias a tal punto que el nivel de participación de la población subió significativamente contrastando con la situación anterior en donde la participación social era escasa o, prácticamente, nula¹⁴.

Tan decisivo ha sido el proceso de capacitación de las Juntas Parroquiales que en la actualidad están dados los pasos finales para legalizar su participación como asociación de juntas parroquiales en la mancomunidad de la Cuenca del Río Jubones.

Crear las condiciones para la asociación de las juntas parroquiales y tratar de involucrarlas en las iniciativas de la mancomunidad de la Cuenca del Río Jubones ha sido uno de los objetivos de las entidades aliadas a los procesos de desarrollo local.

No obstante el camino recorrido, todavía resta mucho por hacer en materia de capacitación. En esta línea, las propuestas de la AJUPA hacia el futuro son:

- i) Capacitación en las metodologías de los presupuestos participativos; fortalecimiento de las asambleas parroquiales y comités de desarrollo local y, adicionalmente, en temas de gobernabilidad y sistemas políticos.
- ii) Continuidad del programa de capacitación en lo referente al seguimiento y evaluación de los PDL's.
- iii) Capacitación en temas de gestión

14 Uno de los ejemplos a seguir se encuentra en el cantón Santa Isabel en donde las juntas parroquiales han conseguido ejecutar proyectos de desarrollo local y también impulsar la participación de las mujeres en pequeñas iniciativas de desarrollo local.

ambiental; procesos de descentralización y transferencia de competencias en temas ambientales.

La problemática ambiental y el riego

En la actualidad la microregión de la CARJ enfrenta serios problemas desde el punto de vista ambiental. Entre los más importantes se cuentan: i) la explotación desordenada de los recursos mineros tanto en las zonas altas como en las bajas de la cuenca hidrográfica del Jubones¹⁵; ii) la ampliación de frontera agrícola en Zhagli, Nabón y Pucará y iii) la deforestación de las zonas altas y la disminución de los caudales de agua para riego y para el consumo de la población.

Los componentes ambientales dentro de los proyectos de desarrollo han tenido un papel secundario en la CARJ. Sólo recientemente, desde fines de los noventa, se ve la necesidad de promover el proyecto de mancomunidad involucrando a los municipios de las zonas altas y bajas de la microregión. De ahí que en los años noventa, tanto los organismos de cooperación internacional como las ONG's y el PROLOCAL se han centrado básicamente en dos ejes de trabajo: i) la protección de las fuentes de agua y en el manejo del riego a partir de la construcción de micro-reser-

vorios y la introducción del sistema del riego por aspersión en lugar del tradicional sistema por inundación¹⁶ y ii) el fortalecimiento de la secretaría de la mancomunidad de la cuenca del río Jubones a través de varias acciones entre las que se cuentan la realización de planes de manejo de la cuenca y el apoyo a las juntas parroquiales directamente relacionadas con el manejo de los recursos de la cuenca.

La microregión del Sur de Manabí

En los años recientes las iniciativas de desarrollo local son el Sur de Manabí han tendido a desenvolverse en contextos socioeconómicos y políticos complejos en la medida en que se trata de una microregión que arrastra un conjunto de problemas estructurales. Entre estos se cuentan la resistencia de los gobiernos locales a involucrar a las organizaciones sociales y a la ciudadanía en general a la gestión del desarrollo local y territorial y, por otro lado, las dificultades para encontrar acuerdos en torno a la distribución del agua para riego y para resolver las demandas de los centros poblados.

Como ejemplo de lo señalado anteriormente, a pesar de los esfuerzos realizados en la construcción de infraestructura de riego (Poza Honda y Daule

15 Las actividades mineras durante los últimos años se han consolidado a partir del repunte del precio del oro. En la actualidad, la proliferación de pequeñas y medianas empresas mineras en los cantones de Santa Isabel, Pucará, Ponce Enríquez e, incluso, Nabón y Oña es la causa, no sólo de conflictos ambientales, sino de la contaminación de los ríos cuyas aguas son utilizadas por las y los productores agrícolas tanto de las zonas aledañas a las explotaciones mineras como de las zonas bajas.

16 Este tipo de iniciativas van juntas con los proyectos de seguridad alimentaria que tienen como finalidad el incentivo de la producción hortícola tanto para el consumo de la unidad familiar como para la comercialización en los mercados locales y regionales.

Peripa, entre otras), los trabajos han quedado inconclusos, sobre todo, en lo referente a la construcción de los canales de riego a tal punto que se aprovecha menos del 30 por ciento de la capacidad instalada de las represas.

Después de los fracasos de los proyectos de desarrollo rural integral de las décadas pasadas, los esfuerzos de las entidades de desarrollo (del 2000 hasta la fecha) se han concentrado en articular los proyectos productivos con el fortalecimiento institucional y la planificación participativa. En otros términos, no se ha tratado únicamente de contar con proyectos productivos bien diseñados desde el punto de vista técnico cuyo único objetivo es alcanzar la rentabilidad, sino principalmente de integrar otros componentes necesarios, como por ejemplo el fortalecimiento de las organizaciones, la incorporación de la problemática de género y la articulación de las iniciativas de las OTB con las visiones del desarrollo parroquial y cantonal.

La concertación con los gobiernos locales ha sido particularmente difícil en la medida en que los Municipios de esta zona se caracterizaban por las prácticas paternalistas y clientelares de los alcaldes y, sobre todo, por la resistencia y el desconocimiento frente a las metodologías de planificación participativa, la creación de espacios de participación ciudadana y la rendición de cuentas.

Los programas de desarrollo local que se han intentado impulsar en la microregión en los últimos años, al igual que en el caso de la CARJ han tenido que vencer la resistencia y la desconfianza de las organizaciones y la

población rural en general. Al cuadro anterior se suma la situación de crisis de las organizaciones como resultado de las políticas de eliminación de los subsidios agrícolas y la abolición de los programas de crédito y asistencia técnica por parte del Estado.

La situación de las organizaciones

De manera similar a lo ocurrido en la CARJ en el Sur de Manabí los programas del PRONADER, el FODERUMA y, en menor medida, los de la Iglesia Católica jugaron un papel importante en la conformación y consolidación de las organizaciones sociales. En las dos microregiones, muchas de estas organizaciones transitaron desde reivindicaciones por la tierra a demandas concretas al Estado en materia de crédito, asistencia técnica y construcción de infraestructura. Asimismo, durante el período de ejecución de los programas de desarrollo rural integral las cooperativas y asociaciones agrícolas se consolidaron en la medida en que tenían posibilidades de responder a las demandas de sus socios. Sin embargo, cuando los proyectos de desarrollo rural concluyeron y los recursos dejaron de afluir, las organizaciones que no habían consolidado su capital social tendieron a desaparecer, en tanto que las organizaciones históricas que habían surgido en los períodos de luchas reivindicativas por la tierra, generalmente, se mantuvieron vigentes.

Al amparo del Programa de Desarrollo Local Sustentable del Estado, PROLOCAL, que arrancó sus actividades en el 2002, en el Sur de Manabí surgieron nuevas organizaciones de segun-

do grado y nuevas organizaciones territoriales de base. Todas ellas bajo la expectativa de gestionar recursos provenientes de los nuevos fondos aportados tanto por el Banco Mundial como por el Estado ecuatoriano y la Comunidad Económica Europea¹⁷. Estas organizaciones han impulsado planes de fortalecimiento institucional que generalmente consistían en la construcción de una misión-visión de la organización, proyectos priorizados y sugerencias sobre posibles alianzas. A menudo, dichos planes incluyeron componentes o aspectos de salud, producción, educación, intercambio de experiencias con otras organizaciones y un componente de equipamiento básico¹⁸. También dichos programas de fortalecimiento apuntaban a formar talentos humanos, discutir principios básicos sobre institucionalidad, democracia y alianzas, conceptos sobre empresas agroproductivas y, por último, aspectos tecnológicos.

En la actualidad las posibilidades de sostenibilidad de las organizaciones dependen de la continuación de la acción estatal y del diseño de una política de descentralización y participación ciudadana que fortalezca los vínculos de las organizaciones con los gobiernos locales, al mismo tiempo que se mantenga la autonomía de las organizaciones campesinas.

Las Juntas Parroquiales y los proyectos de desarrollo

Las Juntas Parroquiales se han revelado, desde su constitución como entidades de desarrollo local, como buenas mediadoras entre los gobiernos locales (Municipios y Consejos Provinciales o bien los programas de desarrollo) y las organizaciones de base ciudadanas. En este sentido las juntas parroquiales de Manabí no constituyen una excepción.

La elaboración de los PDL's parroquiales y los procesos de participación social que se han generado alrededor de ellos han cumplido con dos objetivos básicos según los presidentes de las juntas parroquiales del Cantón Jipijapa. Por una parte han posibilitado que la gente de las parroquias rurales conozca su realidad social y, por otra, ha permitido que la población recobre su autoestima y que formule demandas ante los gobiernos locales y las entidades de desarrollo.

El componente de gestión ambiental

En varias parroquias de la micro-región (El Anegado, Los Positos, Sandial, la Nueva Flor del Salto, Guale, Membrillal, entre otras) se ha venido ejecutando proyectos con componentes ambientales que van desde la combinación de actividades ganaderas y agrosilvopastoriles hasta proyectos de foresta-

17 Las más importantes son la Unión de Organizaciones Campesinas Progresistas de Noboa, UNOCA-PRON en el cantón 24 de Mayo; la Federación de Organizaciones Campesinas de la Zona Sur de Manabí, FOCAZUN y la Federación de Organizaciones Montubias Unidas por el Adelanto de Paján, FOMUDEP.

18 De 16 organizaciones de segundo grado que comenzaron sus PFI, sólo 8 terminaron los planes.

ción. En las cuencas hidrográficas se impulsó la siembra de caña guadua y para mejorar los ingresos de las familias se decidió fortalecer los cafetales incluyendo el cultivo de frutales y plantas de sombra.

La diversificación de los cultivos en la micro-región es un proceso todavía incipiente dado que los agricultores están centrados en el monocultivo, especialmente del maíz. Asimismo, la introducción de prácticas de cultivo con base en insumos orgánicos es un proceso de mediano y largo plazo dada la desconfianza de los productores en las nuevas prácticas y por la creencia de que este tipo de prácticas requieren más jornadas de trabajo.

En lo que respecta a la producción de café, en la micro-región hay proyectos que involucran a cerca de dos mil familias, las mismas que están impulsando, con el apoyo del PROLOCAL y otras entidades de desarrollo la renovación de los cafetales, la "producción limpia" (café orgánico), la diversificación de cultivos y la recuperación de la variedad de café arábigo.

Sin embargo hay proyectos importantes que están en carpeta como por ejemplo la protección de la cuenca del río Ayampe en Puerto López y de la cuenca del río Paján en el cantón del mismo nombre.

Los desafíos del desarrollo local

Si bien desde la perspectiva del desarrollo económico y de la inserción de las economías regionales en el nuevo esquema del comercio internacional se puede pensar que los desafíos que confrontan estas economías tienen que ver

con el impulso de nuevas formas productivas y la gestión de unidades empresariales (tanto agropecuarias como agroindustriales) que tomen como referencia el mercado externo, no es menos cierto que, al mismo tiempo, se requiere la promoción y el impulso de procesos de cambio y fortalecimiento institucional que tome en cuenta no sólo las organizaciones campesinas, sino también los gobiernos locales y los centros que desarrollan procesos educativos y de capacitación de los recursos humanos.

Al caracterizar la situación actual de las microregiones, se han identificado, al mismo tiempo, los principales problemas y los desafíos que confronta tanto la CARJ como el Sur de Manabí. De manera resumida estos últimos se expresan en los siguientes aspectos: la escasez de agua para las actividades agropecuarias; la débil formación de los recursos humanos; la migración (interna e internacional); baja competitividad de las economías y microempresas campesinas urbanas y rurales; bajos ingresos de las familias y la falta de capacitación de los equipos técnicos de los gobiernos locales para impulsar iniciativas de desarrollo local.

A los aspectos anteriores se suma el clima de desconfianza que imperaba y que sigue imperando en las organizaciones sociales del agro después de más de una década de políticas orientadas a la eliminación de los subsidios agrícolas, la disminución de los créditos y la desaparición paulatina de la investigación y los programas de transferencia de tecnología.

De todos los desafíos del desarrollo local, los que, sin duda, adquieren

mayor relevancia son, por una parte, la necesidad de impulsar cambios institucionales en los gobiernos locales y, por otra, la urgencia de contar con propuestas viables de reconversión productiva en las áreas rurales, una vez que ciertos rubros de producción (como el caso del café) han entrado en un período de crisis.

Los cambios institucionales forman parte, a su vez, de un contexto mayor y que tiene que ver con la reforma política e institucional del Estado ecuatoriano. Uno de los instrumentos de esta reforma es, evidentemente, la descentralización política y administrativa del Estado.

En un contexto socioeconómico y ambiental como el que se ha descrito en las microregiones de la Cuenca Alta del Río Jubones y en el Sur de Manabí, el proceso de descentralización y desconcentración crearía el marco institucional adecuado para el desarrollo local en el sentido en que se espera que esta política deje claramente establecidas las atribuciones y competencias de las instituciones del Estado y, por otra parte, "trace la cancha" dejando un margen de acción importante para las acciones e iniciativas de la sociedad civil y los empresarios.

Existe la firme convicción, y en esto coinciden los defensores del último programa de desarrollo rural ejecutado en las microregiones de nuestra zona de estudio, que los cambios que se han iniciado en los gobiernos locales son importantes sobre todo en lo referente a la planificación participativa. Este proceso, sin embargo, es incipiente. De ahí que se requiere un apoyo decidido, ya no sólo a la planificación participativa

sino también a la ejecución y evaluación de dichos planes. En el Sur de Manabí, por ejemplo, los planes de desarrollo local elaborados por los municipios corren el riesgo de ser sepultados en un archivo del Municipio.

En este sentido, se plantea la hipótesis de que los Municipios de las microregiones sólo comenzarán a cambiar, desde el punto de vista político e institucional, en la medida en que las condiciones del entorno también lo hagan. Es decir, el fortalecimiento de las organizaciones y la calidad de la participación ciudadana, se convertirán en condiciones importantes para los cambios internos en los gobiernos locales.

Por último el proceso de reconversión productiva de las zonas rurales -y los espacios que se articulan económica y socialmente a esta última- juega un papel crucial en la reactivación del empleo y la diversificación ocupacional de las economías campesinas.

En este caso la reconversión productiva implica el tránsito desde las prácticas agrícolas que se centran el monocultivo hacia la identificación de nuevos rubros a partir de los cuales las unidades productivas pueden tener ventajas competitivas. Este es el caso de la producción de cacao de aroma, café orgánico en el sur de Manabí y en el caso de la CARJ la producción de hortalizas orgánicas, la producción agropecuaria, los elaborados de leche y la producción de elaborados de carne.

En las siguientes secciones se sugieren algunos de los desafíos, desde la perspectiva del desarrollo local, de las dos microregiones y también se identifican de manera desagregada algunas líneas de trabajo futuras.

Los desafíos del desarrollo local en la micro-región de la Cuenca Alta del Río Jubones

En términos generales, existe la percepción de que durante los últimos años en la microregión de la CARJ se han venido impulsando un proceso de cambio institucional, sobre todo en gobiernos locales. En este sentido, con el apoyo de varias entidades, se habría cumplido una primera etapa en donde básicamente se ha logrado fortalecer el tejido social de la zona, entendiéndose por tal un cambio positivo en los procesos de planificación participativa de los Municipios y las Juntas Parroquiales y la institucionalización de las OSG's y las organizaciones territoriales de base, OTB, una vez que cuentan con planes de fortalecimiento institucional y que han priorizado sus iniciativas de desarrollo local.

Sin embargo, existe también la constatación de que este proceso no se ha extendido de la misma forma en todos los cantones y parroquias rurales de la micro-región en la medida en que hace falta incluir a ciertos grupos sociales que, hasta el momento, han quedado excluidos como las mujeres, los jóvenes y las unidades familiares cuyos jefes(as) de familia no saben leer ni escribir.

Vista las experiencias y, de manera resumida, los desafíos del desarrollo local requerirían asumir aspectos tales como: coordinar acciones con las entidades del Estado y las ONG's que promueven proyectos de desarrollo en la micro-región de tal manera que se evite la duplicación de esfuerzos y la fricción

entre diferentes metodologías de trabajo; apoyar a las organizaciones de proveedores de servicios beneficiando a las y los técnicos y profesionales locales y, al mismo tiempo, formando capacidades para el desarrollo local; así como al fortalecimiento de las juntas de regantes dado el papel protagónico que juegan en la micro-región. Es pertinente una adecuada selección de organizaciones tratando de evitar que sólo aquellas que exhiben mayor grado de institucionalización y poder de negociación queden incluidas en el Programa; incluir a las poblaciones indígenas respetando la identidad y las formas de organización propias de dichas organizaciones. Además, incorporar Programas de educación ambiental, sobre todo en las zonas de explotaciones mineras, que requieren estudios de impacto y mitigación de los daños ecológicos que causan. Por lo que se ha señalado, aparece como un requisito al proceso, incentivar acciones de concertación entre las partes altas y las bajas de la cuenca del Jubones con el propósito de conservar las fuentes de agua.

Desafíos del desarrollo local en el Sur de Manabí

Si bien no todos los Municipios del Sur de Manabí han entrado en un proceso de planificación participativa con todo lo que ello implica (asignación de fondos y apoyo político a la ejecución de proyectos de largo plazo, rendición de cuentas, apertura a la participación ciudadana, entre otros aspectos), existen evidencias para sostener que dichas instituciones están ingresando en una

etapa de cambios en la medida en que no pueden mantenerse al margen de los procesos de desarrollo local.

En esta dirección, por ejemplo, constituyen un signo promisorio de cambio la decisión del Municipio de 24 de Mayo de asignar el 15% de sus recursos a la ejecución del plan de desarrollo local. A lo anterior se suma el interés con que las y los técnicos de este mismo Municipio han asumido un proyecto de viveros, probablemente el más grande de la micro-región. Asimismo, llaman la atención las iniciativas del alcalde de Santa Ana en lo referente al impulso del plan de alfabetización. En este caso, como en el resto de cantones que se han sumado a esta iniciativa, se parte del supuesto de que la alfabetización constituye una política prioritaria que no solamente abre el camino a nuevos programas de formación y capacitación, sino que incide directamente en el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la reducción de los índices de pobreza.

En el contexto de la crisis de la producción y comercialización del café se precisa nuevos estudios de mercado. En otras palabras se conoce las potencialidades productivas de la micro-región (vocación de los suelos, producción y productividad, etc.) pero se desconoce el mercado potencial. Conociendo este último, los nuevos programas e iniciativas de desarrollo económico local estarían en mejores condiciones para inducir proyectos de diversificación productiva.

El fortalecimiento de las Juntas Parroquiales no sólo en el proceso de articulación a los gobiernos locales (Municipios y Consejos Provinciales)

debe dirigirse también a, la recuperación de las identidades locales. Para ello se requiere abrir espacios, como pueden ser las ferias cantonales y la capacitación en temas de desarrollo local; lo que además supone el incorporar las iniciativas de las comunidades indígenas y campesinas del Pueblo Manta (Salango, Agua Blanca, las Tunas y El Pital) reconociendo sus formas de organización y autoridad y las formas de manejo de los territorios bajo su jurisdicción.

La iniciativa de conformación de la mancomunidad de la Cuenca del Río Portoviejo, a más de concentrar esfuerzos, parecería propiciar la opción por el manejo territorial, superando la segmentación política-administrativa, requiere ir acercando a las instituciones y organizaciones sociales y capacitando a los diversos actores que potencialmente están involucrados en el manejo de la cuenca, así como del acompañamiento y apoyo técnico a la gestión de los Municipios que, como el de Santa Ana, están interesados en descentralizar y asumir competencias en el ámbito de la educación, o las iniciativas de manejo de cuencas de los ríos Ayampe y Paján de los cantones de Puertos López y Paján.

Conclusiones

A lo largo de las últimas décadas, sobre todo, después de las políticas de reforma agraria (1964 y 1973) se han ensayado distintos enfoques y metodologías con respecto al sector agropecuario y, de paso, las sociedades rurales. Los objetivos de dichas políticas se han orientado invariablemente a la reduc-

ción de los niveles de pobreza y a la inserción de los pequeños y medianos productores (indígenas y no indígenas) en los mercados nacionales. Sin embargo, desde 1990 en adelante, un nuevo discurso del desarrollo rural ha pasado a ocupar, por lo menos en la retórica, los enfoques y las metodologías del desarrollo rural integral, los conocidos DRI. Este nuevo discurso se refiere al **desarrollo local** en sus distintas vertientes: desarrollo económico local y/o desarrollo rural territorial. Uno de los programas que ha asumido el marco conceptual de este nuevo discurso es el Programa de Desarrollo Local Sustentable, PROLOCAL, auspiciado por el Estado ecuatoriano y por el Banco Mundial, que tomando en cuenta las premisas básicas del desarrollo económico local y del desarrollo rural territorial, ha colocado al territorio —o más precisamente las potencialidades del territorio, incluyendo aspectos físicos y sociales— como uno de los protagonistas del desarrollo local. A este elemento se suman, evidentemente, la capacidad de transformación productiva de los territorios y los cambios institucionales como sus prerequisites.

En el presente estudio hemos tratado de abordar algunas iniciativas de desarrollo en dos microregiones con la finalidad de hacer un balance acerca de los límites y las potencialidades del desarrollo local en la Cuenca Alta del Río Jubones y el Sur de Manabí. En una primera aproximación a una problemá-

tica compleja (por la heterogeneidad de los territorios intervenidos y la diversidad de acciones) se constata que en las dos microregiones las iniciativas relacionadas con el fortalecimiento de las instituciones (organizaciones, Municipios y Juntas Parroquiales) han alcanzado algunos logros. En los proyectos productivos la finalización de programas como el PROLOCAL amenaza la sostenibilidad de las iniciativas y en el caso de las iniciativas ambientales hace falta el concurso de otras instituciones y/o programas para contrarrestar el avance de la desertificación, la deforestación y la disminución de los caudales de agua para riego y para la alimentación humana.

Si bien no se ha tratado de realizar una evaluación del PROLOCAL en las microregiones de la zona de estudio, se puede observar que uno de los límites de dicho programa se localiza, precisamente, en la forma en que se ha identificado las áreas de intervención. De acuerdo con los mapas de pobreza y los indicadores disponibles, en las zonas aledañas a las microregiones, se encuentran cantones y parroquias en situación de pobreza similar o peor a las definidas por el programa¹⁹. Por otro lado, se constata que el Programa, de nueva cuenta, ha vuelto a insistir en las mismas zonas en donde ya intervino un anterior programa (el DRI), con los mismos problemas y deficiencias, entre las más importantes, insistir en la transferencia de asistencia técnica agropecua-

19 Evaluación de la realidad social y ambiental de territorios microregionales para PROLOCAL II, Informe Final, Carlos Larrea (Coordinador), Gloria Camacho Z., Fernando Guerrero C., Katty Hernández B. Quito, PROLOCAL, 2006.

ria en lugares en donde esta actividad ha dejado de ser la fuente principal de ingreso de las unidades familiares.

A los aspectos mencionados se suman, como límites prácticos del desarrollo local, la exigencia de aportes económicos a las contrapartes (unidades domésticas familiares, asociaciones o comunidades) en condiciones desventajosas para estas últimas y la existencia de excesivos trámites burocráticos. Todo lo anterior, entre otros aspectos, ha determinado que las(os) beneficiarios del programa sean justamente las organizaciones más fuertes y consolidadas en lugar de las familias y las organizaciones en condiciones precarias o de vulnerabilidad económica y social.

En nuestro análisis sobre las concepciones del desarrollo local hemos tratado de llamar la atención acerca de los riesgos que existen cuando se lo asume como una metodología replicable en cualquier contexto o localidad, en lugar de asumirlo como un proceso cuyas características son únicas e irrepetibles. Asimismo, hemos destacado los límites de la concepción del desarrollo económico local en su vertiente europea considerando que en los casos paradigmáticos de desarrollo local (véase las experiencias de regiones españolas, italianas y, entre otras, alemanas) se crearon ciertas condiciones, como por ejemplo un clima institucional, una cultura de concertación y la presencia de políticas regionales y estatales —además de ventajosas condiciones económicas internacionales— favorables al desarrollo de conglomerados y distritos industriales. Este no es el caso de las microregiones estudiadas en el Ecuador. De ahí que sea más conve-

niente pensar en ciertas condiciones mínimas, a la “ecuatoriana”, que en determinados contextos pueden favorecer el desarrollo local.

De acuerdo con lo señalado anteriormente, nos inclinamos a considerar que el desarrollo local, más allá de la carga prescriptiva y normativa que suele tener, es un proceso flexible, plagado de avances y retrocesos. De ahí que, posiblemente, sea más adecuado hablar de las condiciones mínimas que pueden conducir a una sociedad local, en el sentido planeado por J. Arocena (1995) e Iván Silva L. (ILPES, 2003), al mejoramiento de sus condiciones de vida y a la dinamización de la economía de la localidad cualquiera que ésta sea (una comunidad de base, un Municipio o bien una microregión). Dentro de las condiciones mínimas de nueva cuenta cabe considerar el papel del Estado, no sólo por la envergadura de ciertas obras de infraestructura necesarias para el desarrollo local, sino principalmente por el papel que le cabe cumplir en la formulación de políticas que sean coherentes con las acciones y políticas locales. A esta condición mínima se suman la voluntad política de los gobiernos locales, la capacidad asociativa de la población, la necesidad de impulsar cambios institucionales, la difusión de actitudes de cambio manteniendo la identidad local y, por último, la asimilación de nuevas tecnologías productivas.

Una conclusión importante de las experiencias en las microregiones de la CARJ y el Sur de Manabí tiene que ver con el papel jugado por los gobiernos locales y las Juntas Parroquiales ya sea dentro de los procesos productivos, de manejo de los recursos naturales o del

impulso de la participación ciudadana. En efecto, a diferencia de lo que ocurría en décadas pasadas, en la actualidad los gobiernos locales son considerados como aliados estratégicos del desarrollo local. Este hecho se debe en gran medida a que las competencias de los Municipios ya no se circunscriben sólo a las cabeceras urbanas de las parroquias, sino también a las áreas rurales y, por otra parte, se debe a los cambios –aunque sean incipientes– en las políticas de distribución del presupuesto estatal hacia los gobiernos locales. En efecto, los Municipios y los Consejos Provinciales disponen ahora de una mayor cantidad de recursos, lo que les convierte en interlocutores y contrapartes del desarrollo socioeconómico de sus respectivas localidades. Además de esta característica, más allá de la presencia efímera de los proyectos y las ayudas venidas del exterior, los Municipios tienen la posibilidad de otorgar mayor continuidad y sostenibilidad a los proyectos o programas de desarrollo. Sin embargo, sus puntos débiles o los problemas que siguen confrontando son difíciles y profundos. En esta dirección habrá que esperar todavía por los cambios en sus estructuras administrativas, en los estilos de gestión del desarrollo y en la mentalidad de los(as) alcaldes y los funcionarios de las respectivas instituciones.

Bibliografía

- Agrosystems Consortium
2006 **Misión de Evaluación del PROLOCAL**, Mayo a Agosto.
- Arocena J.
1995 *"El desarrollo local: Un desafío contemporáneo"*, CLAEH: Universidad Católica del Uruguay, Montevideo-Ed. Nueva Visión.
- Arocena J.
2001 *"Globalización, integración y desarrollo local"*, Vázquez Barquero A. & Madoery (comp.) (2001) "Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local", Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires.
- Coraggio, José L.
2003 **El papel de la teoría en la promoción del desarrollo local. (Hacia el desarrollo de una economía centrada en el trabajo)**, Documento preparado para el módulo "teoría y práctica del desarrollo local", en el programa de especialización superior en gestión y desarrollo local de la Universidad Andina, Quito.
- Ferraro, Carlo
1998 *"Distritos industriales y aglomeraciones. Lecciones de la experiencia italiana"*, CEPAL-Buenos Aires.
- González Olarte, Efraín
"Hacia el desarrollo descentralizado local y regional" en Ecuador Debate, CAAP, Quito,
- Guerrero, Fernando y Pablo Ospina
2003 **El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes Ecuatorianos**, CLACSO-ASDI, Buenos Aires.
- Guerrero Fernando
2005 "Desarrollo local en tiempos de globalización: los desafíos del PROLOCAL en las microregiones del Sur de Manabí y la Cuenca Alta del Río Jubones", ponencia presentada en el Primer Encuentro de Investigación sobre la sociedad rural "La ruralidad en crisis: exclusión social y resistencias frente a la globalización" Quito, octubre de 2005.
- Kay, Cristóbal
2002 **Enfoques sobre el desarrollo rural en América Latina y Europa**, Leida, España.
- Larrea, Carlos, Gloria Camacho, Fernando Guerrero y Katia Hernández
2006 **Evaluación de la realidad social y ambiental de territorios microregionales para PROLOCAL II**, Informe Final, PROLOCAL, Quito.
- Llambí, Luis
2005 "Tratados de libre comercio y pequeña agricultura en los países andinos",

- Revista de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, **ALASRU, Análisis Latinoamericano del Medio Rural**, Nueva Apoca, No. 1. mayo de 2005, Universidad Autónoma de Chapingo, México.
- Llambí, Luis y Magda Duarte
 2006 "Procesos de crecimiento endógeno desarrollo territorial rural en América Latina" en **El debate teórico rural contemporáneo**, Rev. de ALASRU, No. 3., México.
- Long, Norman
 1996 "Globalización y localización: nuevos retos para la investigación rural" en **La Sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio**, (Hubert C. De Grammont, Héctor Tejera G. Coordinadores), Plaza y Valdez Editores, México.
- Long, Norman
 s/f **La óptica múltiple del análisis de interfaz**, Wageningen University, Holanda.
- Martínez Luciano y Alex Barril
 1995 **Desafío del desarrollo rural frente a la modernización económica**, IICA, Quito.
- PUCE-CELA-PROLOCAL (MBS/BM)
 2003 **Informe final: Línea Base de las Microregiones Sur de Manabí y Cuenca Alta del Río Jubones**, Quito.
- Ramírez César A.
 2006 "Crítica al enfoque de desarrollo territorial rural" en **El debate teórico rural contemporáneo**, Rev. de ALASRU, No. 3., México, 2006.
- República del Ecuador-Ministerio de Bienestar Social, PROLOCAL
 2001 **Proyecto de Desarrollo Local Sostenible. Unidad de Implementación del Proyecto, Pautas Metodológicas para el Desarrollo Local**, Quito.
- Rofman, Adriana, Patricia Polo, Francisco Suárez, Omar Varela
 2004 "La dimensión de la cultura y la comunicación en los procesos de desarrollo local", en **Problemas de comunicación y desarrollo**, UNGS, Prometeo, Buenos Aires.
- Schejtman, Alejandro y Julio A. Berdegú
 2004 **Desarrollo territorial rural**, RIMISP-Debates y Temas Rurales, No. 1., Stgo. de Chile.
- Servicios para el Desarrollo Sostenible-FOES
 2002 **Índice de fortaleza institucional de las posibles entidades ejecutoras en seis microregiones-PROLOCAL**, Quito.
- Silva Lira, Iván
 2003 **Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local**, ILPES, Serie Gestión Pública, Stgo. de Chile.
- Vázquez Barquero A.
 2001 "*Desarrollo endógeno*", Vázquez Barquero & Madoery (comp.) "Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local", Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires.

AMÉRICALATINAHOY

Revista de Ciencias Sociales



n° 46, agosto del 2007

CHILE

Marco Moreno: Las reglas del juego político en Chile: incentivos y restricciones para la gobernabilidad

William Porath: Los temas de la discusión pública en las elecciones presidenciales chilenas 2005: relaciones entre las agendas de los medios y las agendas mediatizadas de los candidatos y del gobierno

Jose M. Izquierdo y Patricio Navia: Cambio y continuidad en la elección de Bachelet

Claudio Fuentes: Internacionalización sin "modernización": El caso del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

Carolina Aguilera I.: Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet: Consejos Asesores Presidenciales

VARIA

Scott Mainwaring y Edurne Zoco: Secuencias políticas y estabilización de la competencia partidista: volatilidad electoral en viejas y nuevas democracias

Javier Chinchón Alvarez: Democracia y autoritarismo en Iberoamérica: en busca de la década perdida: (1995-2005)

NOTICIAS DE LIBROS

Realizadas por Sarahí Reyes Martínez, Paloma González de Miño, Victor Espinoza Valle, Luis Pásara, Eduardo Rey Tristán, Luis González Tule, Abel Bruno Arriaga y Flavia Freidenberg.

DISPONIBLES A TEXTO COMPLETO TODOS LOS ARTICULOS DE
AMERICA LATINA HOY EN

<http://www.usal.es/~iberoame/americalatinahoy/index.htm>

AMERICA LATINA HOY se publica 3 veces al año (abril, agosto y diciembre) y se incluye sistemáticamente en las bases de datos e índices bibliográficos: ISOC-América Latina, Réseau Amérique-Latine, Ulrich's Catálogo Latindex, Handbook of Latin American Studies (HLAS), Hispanic American Periodical Index (HAPI), Thompson Gale, International Bibliography of the Social Sciences (IBSS) REDALCYC y DIALNET

Esta es una publicación del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica,
con Ediciones Universidad de Salamanca
✉ latinohoy@usal.es

ISSN: 1130-2887