

INTRODUCCIÓN AL DESARROLLO LOCAL SUSTENTABLE



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

Instituciones participantes en mesas de trabajo

AMINGAY
Ambiente y Sociedad
CAMAREN
Ciudad
COMUNIDEC
Corporación Mashí
EcoCiencia
ETAPA
FUNDECOL
FUNDES
IEE
Ministerio del Ambiente
SALAMANDRA
SENDAS
SNV
TERRANUEVA

Instituciones locales participantes

Amazanga
Asamblea Caritonal de Cotacachi
Comuna Agua Blanca
EMAC
OPIP
PROMACH
Universidad del Azuay - IERSE-

© CAMAREN, QUITO - ECUADOR, 2004

Título: Introducción al Desarrollo Local Sustentable

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

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

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

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

Edición técnica: Pablo Ospina Peralta

Edición: María Belén Cevallos

Validación: Promoción 2003

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

Ilustraciones: Geovanny Bonilla

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

Págs. 8, 10, 142 Heifer - Ecuador

Otras fotografías: IEE

Impresión: Fraga Impresores

Auspiciantes: COSUDE, Embajada Real de los Países Bajos

Organismo internacional asesor: INTERCOOPERATION

CAMAREN: camaren@hoy.net

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

IEE: San Ignacio 134 y 6 de Diciembre

Of.: 2 Telf.: 250 - 4496

Impreso en Quito - Ecuador
Febrero - 2004

CONTENIDO

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN GENERAL	11

UNIDAD UNO

VISIONES DEL DESARROLLO	13
-------------------------	----

INTRODUCCIÓN	14
--------------	----

CAPÍTULO 1.

AMÉRICA LATINA EN LAS VISIONES DEL DESARROLLO	16
---	----

1.1 ¿Es hoy posible una teoría del desarrollo?	16
--	----

1.2 El surgimiento de las categorías "desarrollo" y "subdesarrollo"	18
---	----

1.3 Las Teorías del Desarrollo	21
--------------------------------	----

1.4 El desarrollo en América Latina	25
-------------------------------------	----

1.5 Los rasgos de la estrategia de desarrollo del siglo XX	29
--	----

1.6 Algunas reflexiones acerca de la aplicación del modelo en América Latina	32
--	----

1.7 Los obstáculos para el desarrollo	34
---------------------------------------	----

CAPÍTULO 2.

LA GLOBALIZACIÓN Y EL DESARROLLO	37
----------------------------------	----

2.1. ¿Es la globalización un fenómeno reciente?	38
---	----

2.2. La estrategia de la globalización	42
--	----

2.3. La estrategia de la inclusión social	47
---	----

UNIDAD DOS

LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO SUSTENTABLE	51
--	----

INTRODUCCIÓN	54
--------------	----

CAPÍTULO 1.

EL DESARROLLO SUSTENTABLE: HISTORIA Y CONCEPTOS	56
---	----

1.1. Los orígenes del desarrollo sustentable	56
--	----

CAPÍTULO 2.

LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO SUSTENTABLE	69
--	----

2.1 Aspectos ecológicos del desarrollo sustentable	69
--	----

2.2 La dimensión social del desarrollo sustentable	92
--	----

2.3 La dimensión económica del desarrollo sustentable	93
---	----

2.4 Reflexionando sobre el desarrollo sustentable	94
---	----

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

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

Presentación

*La protección de multitud de estrellas que nos escamotean certezas que a veces regresan como fe.
Aquellas que primero inventaron y después nombraron las constelaciones eran narradores.
Trazar una línea imaginaria entre racimos de estrellas les otorgó imagen e identidad.
Las estrellas tejidas en esa línea fueron como los sucesos tejidos en una narración.
Imaginar las constelaciones no cambió las estrellas,
por supuesto, ni el vacío negro que las circunda.
Lo que cambió fue la forma en que la gente leyó el cielo nocturno*

(And our faces, my heart, brief as photos. Nueva York, Vintage Books, 1991.)

Hoy más que nunca en el Ecuador y en América Latina comienza a ser visible la urgencia de recuperar y ampliar el "conocimiento" diverso. Y parece necesario que los esfuerzos de capacitación sean centros de generación, vinculación y ampliación de todos aquellos saberes que matizan el mundo del desarrollo local.

Hoy tenemos que abrimos paso por veredas diversas que inicien una nueva forma de impulsar políticas locales y nacionales, para permitir que desde muchos rincones, los creadores se acerquen y se narren mutuamente en espacios múltiples, respetuosos y cercanos. Todo esfuerzo por acercar a creadores y lectores fortalecerá la generación, ampliación y fuerza del saber. Y como tal, la creatividad social teja, desde lo local, nuestra aspiración de un desarrollo justo. Lo que podría ser el primer eslabón de un proyecto más amplio que haga florecer sabiduría desde diversos rincones.

En un mundo donde el mercado es omnipresente, el conocimiento se volvió un bien de consumo y empresa individual. Lo que se compra en el mercado, el mercado académico, es la habilidad de un individuo para reproducir conocimiento. El individualismo es la condición para la cosificación del conocimiento. Esa producción individualizada de conocimiento restringe el acceso a los siempre excluidos.

Acercar a esa multitud de individuos, volverlos colectivo en una permanente conversación; conversación que es mostrarse cada uno recíprocamente, que es compartir, que es comunidad, que es bailar al ritmo que corresponde con el ciclo de la naturaleza. Acercar a los individuos y a los colectivos para entablar un permanente diálogo con la Naturaleza es el propósito de este nuevo Programa de Capacitación que el CAMAREN ha impulsado.

Entregar estos módulos del Programa de Desarrollo Local con énfasis en la Gestión de los Recursos Naturales ha constituido un reto que CAMAREN y el Instituto de Estudios Ecuatorianos, con el apoyo de COSUDE, La Embajada Real de los Países Bajos e Intercooperation, han asumido. En este reto se ha logrado plasmar el trabajo colectivo y creativo de un sinnúmero de profesionales.

El primer texto Introducción al desarrollo local sustentable, escrito por María Arguello, Centro de Investigaciones CIUDAD, Fabricio Guamán, Víctor Hugo Torres, Hernán Valencia Villamar tiene como el desarrollo mirado desde las visiones convencionales del desarrollo, el desarrollo sustentable y el desarrollo local. El texto cuenta además, con una sistematización de experiencias de desarrollo local en el Ecuador.

Los textos presentados abren la posibilidad del encuentro de la palabra y la acción, constituyen el primer paso hacia el largo camino de la creación del conocimiento y de las herramientas que contribuyan a construir los sueños, que nos permitan leer a nuestra manera las estrellas.

Antonio Gaybor
Secretario Ejecutivo
CAMAREN

Ana María Larrea
Directora
Instituto de Estudios Ecuatorianos

Introducción General

Este primer módulo del programa de formación en Desarrollo Local con énfasis en la gestión de los recursos naturales tiene un carácter introductorio. Su tema central es el *desarrollo*. Palabra llena de historia, cargada de significados encontrados, síntesis de conflictos y aspiraciones de todo un siglo. Sería difícil encontrar un concepto más internacionalizado. El *desarrollo* solo puede entenderse en el marco de las relaciones entre ciertos países ricos, poderosos, tecnológicamente avanzados; y los países pobres, débiles, marginales. Sin esa polarización *mundial* el mismo concepto tal vez jamás habría nacido.

Un programa de formación que busca promover el desarrollo local debía empezar por desmenuzar críticamente su propio objetivo. La Primera Unidad ofrece un panorama de las visiones convencionales del desarrollo, desde su origen, en la segunda posguerra, hasta su crisis, en los años setenta del siglo XX. Desde el contexto social y político en el que surgió hasta los deslizamientos conceptuales nacidos del intenso debate intelectual que propició. Hacia 1973 se produjo un cambio general en los patrones de organización económica del mundo. Los cambios conceptuales y los debates económicos de ese cambio general de contexto y de paradigma serán analizados en detalle en el Módulo Tres, dedicado a la economía de los recursos naturales.

Durante los años setenta del siglo pasado una parte de la crisis de los modelos previos de desarrollo provendría de la constatación de los terribles efectos ambientales del desarrollo económico convencional. La Segunda Unidad se dedica a examinar el surgimiento, los logros y los vacíos de una palabra que terminó por imponerse como un calificativo necesario del desarrollo: el adjetivo *sustentable*. Prácticamente ninguna agencia de financiamiento internacional y ningún gobierno deja de invocar el desarrollo sustentable en sus intervenciones. Un aprecio tan ecuménico debe llamar a la curiosidad. ¿Qué significa ahora y qué significó en el pasado? Aunque es reconocido que este concepto tiene múltiples dimensiones, el texto de la segunda Unidad enfatiza la dimensión *ambiental*, precisamente aquella desde la que surgió. La Unidad está dedicada a mostrar un panorama general de los ciclos y las leyes físicas dentro de las cuales la sociedad debe desenvolverse y que convencionalmente ha ignorado. Termina con una muy breve panorámica de la crisis ambiental en Ecuador.

La Tercera Unidad hace una introducción al segundo adjetivo importante del desarrollo que nos concierne en el curso. No estamos hablando de cualquier desarrollo, sino del desarrollo *local*. La intención general de esta Unidad es reflexionar sobre las implicaciones de localizar

territorialmente las políticas y los procesos de desarrollo. Dos ejes recorren sus páginas. Por un lado, la forma en que la fase actual de integración económica mundial, *la globalización*, transforma y conforma las localidades. Por otro lado, la forma en que la acción de los actores locales, en cada contexto particular y local, es capaz de participar en la configuración final de los resultados del desarrollo. Las cartas no están todas echadas. Hay un espacio para la acción y la voluntad de las personas. Un nuevo recorrido panorámico por la historia del desarrollo, ahora enfatizando la ruptura neoliberal de los años setenta del siglo XX, es el complemento necesario para organizar esta última Unidad.

Tanto la localidad como la globalización serán tratadas repetidas veces a lo largo de este curso desde distintas perspectivas. Por eso este módulo es introductorio, porque ofrece la primera aproximación a problemas que serán tratados en profundidad en los siguientes. Ya en la Primera Unidad, el segundo capítulo esperaba mostrar que el contexto, ya antiguo, de la globalización, ha hecho emerger con fuerza la importancia de las soluciones locales y particulares. El proceso de integración mundial tiene como contrapartida una diferenciación de las regiones y lugares del mundo según distintas formas de articulación y distintas respuestas a procesos globales. En la tercera unidad, en cambio, la globalización es presentada como un *proyecto en disputa*. Es decir, se revalorizan las dimensiones políticas del trabajo local. Si la globalización actual es esencialmente parte de

la transformación que el neoliberalismo ha conseguido en el mundo, esta forma de la globalización no es la única posible.

Si los procesos mundiales recientes han cambiado el orden, la organización y la jerarquía de las *localidades*, estos cambios recientes no operan en el vacío. En el Segundo Módulo, dedicado a la historia del espacio ecuatoriano, se complementará la idea avanzada en el primero: las localidades se forman siempre en el presente pero se forman siempre a partir de la historia acumulada en sus territorios. Las herencias espaciales no se borran fácilmente. Toda *localidad* es el producto de la confrontación entre esa herencia espacial legada por los años, las presiones presentes de la economía y la sociedad, y los proyectos que los actores locales son capaces de inventar y sostener.

Si este primer texto insiste en el aparato conceptual, histórico y teórico del desarrollo, su visión se complementa al final con una presentación sintética de las principales experiencias prácticas de desarrollo local identificadas en el país. La sistematización de experiencias de desarrollo local en el Ecuador sirve para contrastar la larga historia teórica de los conceptos con su replanteamiento práctico en el campo. Luego de pasar revista a más de cien experiencias inventariadas, el texto de sistematización final se encarga de revisar las principales tendencias del desarrollo local, hacer una lectura de la distribución geográfica de estas experiencias y sistematizar sus aprendizajes y desafíos.

UNIDAD 1

Visiones del Desarrollo

Hernán Valencia Villamar

INTRODUCCIÓN

El objetivo de la Primera Unidad es brindar una visión panorámica de los debates intelectuales y el contexto en el cual se concibieron las nociones del *desarrollo*, con especial interés en las ideas producidas en América Latina. En el contexto de los cambios y la crisis de los modelos convencionales de desarrollo, el segundo capítulo espera situar las potencialidades de una estrategia de desarrollo centrada en las particularidades de lo local. Los espacios locales no solamente han acentuado su

diversidad durante las tres últimas décadas debido a la diferenciación regional que supone la reciente etapa de la globalización, sino que han aparecido con mayor fuerza sus posibilidades de autonomía y de actuar como impulso a un desarrollo alternativo más equitativo y equilibrado. Dejar establecida esta potencialidad de lo local, de los pequeños emprendimientos y de las pequeñas experiencias de gestión económica a pequeña escala, es el objetivo del segundo capítulo de la Unidad.

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

Al final de la Unidad, los participantes serán capaces de:

- Debatir sobre las diversas teorías del desarrollo presentes en la historia.
- Analizar la relación entre las teorías del desarrollo en América Latina y el Ecuador.

CAPÍTULO AMÉRICA LATINA EN LAS VISIONES DEL DESARROLLO

1.1. ¿ES HOY POSIBLE UNA TEORÍA DEL DESARROLLO?

Las nuevas condiciones geopolíticas de las últimas décadas y los efectos de un mundo unipolar sobre el orden mundial, orden que no da indicios de abrir el estrecho espacio de oportunidades para los países del tercer mundo; han provocado nuevas oleadas de profundo pesimismo sobre las teorías y los modelos de desarrollo. Actualmente, entre los principales debates latinoamericanos se cuenta el dilucidar si esta situación es solo una nueva *etapa* en el desarrollo del conocimiento de la humanidad o si es, por el contrario, el *preámbulo* de un nuevo orden mundial en el que la condición de progresiva pérdida de soberanía y desestructuración de los estados nacionales deja a los países del tercer mundo, sin la institucionalidad necesaria para ejercer estrategias y políticas consecuentes con una teoría de desarrollo¹.

Esta y otras razones ponen en duda si aún tienen sentido las teorías del desarrollo. Entre los más radicales, Ulrich Menzel cuestiona radicalmente el sentido de las grandes teorías del desarrollo, vaticinando el "fin de la

modernidad, de la soberanía, del Estado nacional, de la economía nacional, del modelo industrial occidental, del trabajo, de la geografía, de un orden mundial y de la historia". El autor argumenta el "fin de la ideología, de la idea de progreso, de la filosofía, de la teoría sociológica y, consecuentemente, también el fin o, en su caso, el fracaso de la gran teoría del desarrollo" (Menzel 2001: 296). Cuestiona la importancia y validez de grandes teorías como marco de referencia preguntando ¿Seguimos necesitados de paradigmas que pretenden dar una explicación global, o más bien de teorías de alcance medio, o incluso pequeñas teorías en lugar de grandes teorías? ¿mantienen su validez los viejos patrones de explicación o hay que modificarlos y adaptarlos a la nueva situación?

La imagen que incita esta visión es un mundo económico, político y militarmente hegemónico, homogenizado por la comunicación de masas controlada por pocas y centralizadas fuentes de información. Un mundo de economía globalizada sin teorías, sin estructuras estatales, sin barreras arancelarias, sin trabas regulatorias, sin impuestos directos,

¹ Sobre este y otros temas relativos a la teoría del desarrollo existe un importante debate en la treintena de artículos compilados por Reinold E. Thiel (2001).

integrando las ganancias de la globalización financiera y trasladando los costos al consumidor final. Un tercer mundo sin teo-

rias de desarrollo alternativas, flotando al vaivén del libre juego del mercado globalizado.

- ¿Qué relación existe entre la globalización, la des - estructuración del Estado nación y la posibilidad o sentido de tener teorías del desarrollo?

Sin intención de zanjar este complejo debate, es importante hacer algunas proposiciones. Según Alberto Acosta (2001: 314) el debate nace de constataciones a las cuales califica de indiscutibles: "se vive el desmoronamiento del Estado, con violencia interminable y miseria creciente" (...) "los polos entre los que se mueve el tercer mundo se distancian cada vez más". Este autor afirma que, por más que las teorías anteriores hayan perdido las certezas, "sería un grave error suponer que estas no son más necesarias, y menos aún se podría aceptar que la "historia ha terminado", dando paso al predominio de la visión neoliberal". Para Acosta la teoría de desarrollo no ha perdido ni su objeto ni sus preguntas han dejado de necesitar explicaciones. "La pretensión de una teoría totalizadora ha sido desvirtuada. Si bien no hay una visión única, ni tampoco un camino único".

Según Thiel (2001: 21):

En el ámbito de las ciencias humanas la teoría tiene una función distinta que en el de las ciencias naturales. En estas últimas, existen teorías aceptadas por el conjunto de la respectiva especialidad. Dichas teorías, no obstante,

*no son inamovibles e inatacables. Deben ser modificadas cuando surgen nuevos fenómenos empíricos que no pueden ser explicados con la teoría hasta entonces vigente. En ese momento, se abre una fase en la que varias propuestas de explicación ("contribuciones") compiten entre sí, hasta que una es reconocida como la más concluyente y, en consecuencia, aceptada por todos. Este proceso de arrinconamiento de una teoría por otra, es lo que Thomas Kuhn denominó, en su famoso ensayo de 1962 (*The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, 1962), "cambio de paradigmas"*

La constatación de que históricamente la humanidad en su aproximación al conocimiento científico ha caminado a través de la experiencia y la evaluación del error, da argumentos a Thiel para afirmar que "única-mente puede demostrarse la falsedad de las teorías, pero no su veracidad".

Cuando se dice que una teoría de desarrollo ha fracasado, esta afirmación se basa en una comprensión teórica relacionada con su connotación teleológica; concretamente,

la idea de que el campo del desarrollo podría existir teorías que describieran un supuesto mecanismo de desarrollo, tan lógico y detallado que en todo momento podría deducirse un modelo repetible que también conduciría al desarrollo en otro lugar. Esta es la comprensión teórica de las ciencias de la naturaleza: los experimentos deben ser repetibles en cualquier momento en otro laboratorio. (...) en las ciencias sociales en general, no existen, sin embargo, experimentos de laboratorio. Siempre estamos en contacto con la realidad y esta no se repite. Las condiciones cambian en el curso de la historia, de país a país, de lugar a lugar, de caso a caso. Cambian debido a una multitud de decisiones humanas individuales, siendo impredecibles todas juntas. Cuando los autores de las teorías de crecimiento y dependencia pensaron que podrían ofrecer, sobre la base de sus análisis históricos, indicaciones directas de actuación para la política futura (estrategias) se equivocaron. Los resultados no pueden corresponder a las previsiones, dado que el actuar humano no es, por principio, predecible. Los teóricos del desarrollo han caído en la misma ilusión de los economistas, que creen que su ciencia es una science (Thiel 2001: 23).

En este sentido las grandes teorías han fracasado: no puede existir una teoría de desarrollo que garantice la

repetitividad de principio de procesos -modelo que ya han sido entendidos y explicados. Siempre hay (y no se puede excluir) factores nuevos o modificados, que llevan a que el resultado sea distinto del esperado. El desarrollo es siempre contingente. Esto no significa, no obstante, que haya que rechazar en general todas las grandes teorías que estén equivocadas en todos los puntos de su interpretación. Indudablemente, pueden contener componentes utilizables.

En sentido general, para Thiel es importante tener referentes de análisis que permitan comprender los paradigmas. Tener el referente de conceptos marco permite tener comprensiones unitarias, visiones condensadas del mundo pero sobre todo, dice Thiel, los conceptos marco son necesarios porque solamente podemos entender y clasificar los fenómenos observados cuando poseemos una estructura mental que establece su correlación con otros fenómenos observados.

1.2. EL SURGIMIENTO DE LAS CATEGORÍAS "DESARROLLO" Y "SUBDESARROLLO"

1.2.1. EL DESARROLLO ECONÓMICO

El concepto de desarrollo económico ha sido criticado porque suele reducirse al crecimiento de los ingresos. Un ejemplo es la definición propuesta por Mario Polèse (1998: 30) en su tratado de economía urbana y regional: el desarrollo económico sería

"el incremento sostenido e irreversible del ingreso real² por habitante".

Sin embargo, ya a mediados del siglo anterior, escritores como Paul Baran (1957: 20) vinculaban el desarrollo económico a procesos más integradores y dinámicos. Baran entiende el desarrollo económico como:

el hecho, crudo pero crucial, de que históricamente siempre ha significado una transformación de vasto alcance en la estructura económica, social y política de la sociedad, en la organización dominante de la producción, de la distribución y del consumo. El desarrollo económico siempre ha sido impulsado por clases y grupos interesados en un nuevo orden económico y social, encontrando siempre oposición y obstáculos por parte de aquellos que pretenden la preservación del statu quo, que están enclavados en los convencionalismos sociales existentes y que derivan beneficios innumerables y hábitos de pensamiento de las costumbres prevalecientes y de las instituciones. Siempre ha estado marcado por conflictos más o menos violentos, ha procedido convulsivamente, ha sufrido retrocesos y ganado nuevo terreno. El desarrollo económico nunca ha sido un proceso suave armonioso que se desenvuelva plácidamente en el tiempo y en el espacio

En los años sesenta del siglo XX, José Medina Echavarría (citado en Solari 1976: 91), define al desarrollo como:

un proceso económico continuado cuyo mecanismo esencial consiste en la aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones, y que tiene como resultado la expansión así mismo incesante de la unidad productiva de que se trate. Esta unidad puede ser desde luego una sociedad entera

Medina Echavarría proponía distinguir dos modelos: el "históricamente saturado" y una concepción alternativa "rigurosamente matemática". El primero, a su vez lo dividía en el "tipo ideal", refiriéndose a los conceptos planteados por Weber, y el "tipo real" correspondiente al formulado por los economistas franceses de la época. Estos autores empleaban el análisis de sistemas y de teorías de la estructura económica y buscaban eliminar así de la propuesta weberiana, todo lo que pueda ser considerado artificioso. La segunda clasificación correspondía a la concepción matemática, la cual asumía diversas variantes, las principales relacionadas con las teorías económicas en general y el desarrollo económico en particular, siendo calificadas por Medina como "teorías cuantificadas o series de hipótesis cuantificadas".

² Con el término real se refiere a que los resultados, medidos en unidades monetarias constantes, deben ser ajustados a la inflación.

³ Esta clasificación se atribuye a Harry Truman, presidente de los EEUU y al Plan Marshall y su orientación para la política de ayuda de EEUU a los países aliados de las regiones más pobres, así como para la reconstrucción de posguerra.

1.2.2. EL SUBDESARROLLO

Desde los años de la segunda posguerra, se clasifica al mundo en países desarrollados y países subdesarrollados³. Cesar Montúfar (2002), en su estudio sobre la asistencia internacional para el desarrollo, específicamente de la AID, vincula la constitución del orden económico y político mundial, hegemonizado por EEUU (1946), con el rol de los países subdesarrollados. Montúfar dice que los países subdesarrollados debieron ocupar una posición muy precisa, posición que les exigió adaptar su forma de Estado a las exigencias del naciente sistema internacional. Pero, en realidad, las diferencias entre el desarrollo de unas regiones y otras habían sido ampliamente estudiadas durante todo el siglo anterior, como un fenómeno que se inicia mucho antes de las decisiones geopolíticas de la posguerra y de la guerra fría que caracterizó a toda la segunda mitad del siglo anterior. Estas investigaciones asumieron diversas posiciones teóricas y acuñaron diversas denominaciones: países periféricos, dependientes, tercermundistas, subdesarrollados, en vías de desarrollo, etc. Sería imposible en esta introducción detallar las diversas construcciones teóricas alrededor de este tema. Nos limitaremos a precisar lo básico.

Una primera precisión se refiere al término "países en vías de desarrollo". Este término ha sido ampliamente cuestionado por

varios estudiosos del tema⁴. En su contra se argumenta que el desarrollo no es un proceso lineal, una "vía", que necesitaría tiempo para que los países atrasados la atravesasen, caminen estadios y alcancen las condiciones de bienestar de los otros. Se menciona que entre los países y regiones existen interacciones estructurales, y, por lo tanto, las condiciones de desarrollo o subdesarrollo de unas regiones o países respecto a otros no son independientes. Se dice que la relación entre los dos términos, desarrollo y subdesarrollo, supone saber qué significa desarrollo y conocer cuáles son los paradigmas de una sociedad desarrollada, cuestión aún en duda debido a los problemas de las sociedades hasta ahora construidas.

Para los *dependentistas*, escuela nacida en América Latina en los años sesenta del siglo XX, el subdesarrollo debe ser entendido como un proceso y como una situación. Como proceso inducido esencialmente por la dinámica del mercado mundial y como situación resultado de distintos acontecimientos históricos susceptibles de ser investigados (Evers 1979). En el mismo sentido, Cardoso y Faletto consideran, que:

la situación del subdesarrollo se produjo históricamente cuando la expansión del capitalismo comercial y luego del capitalismo industrial vinculó a un mismo mercado economías que, además de presentar grados diversos de

Para los *dependentistas*, escuela nacida en América Latina en los años sesenta del siglo XX, el subdesarrollo debe ser entendido como un proceso y como una situación.

⁴ Véase Donald Méndez (2000: 20), quien con gran sencillez detalla la diferencia entre las principales corrientes de pensamiento, modelos y metodologías en el tema del desarrollo.

diferenciación del sistema productivo, pasaron a ocupar posiciones distintas en la estructura global del sistema capitalista. De allí que entre economías desarrolladas y subdesarrolladas no solo existía una simple diferencia de etapa o de estado del sistema productivo sino, también, de función o posición dentro de

una misma estructura económica internacional de producción y distribución⁵.

La tesis de la responsabilidad histórica de las burguesías nacionales de industrializar Latinoamérica se enfrentó a las condiciones del capitalismo internacional y a la relación que con éste mantenía la región⁶.

- ¿Cuál es la relación entre desarrollo y subdesarrollo?
- ¿Qué criterios formularon los analistas de la teoría de la dependencia sobre esta relación?

1.3. LAS TEORÍAS DEL DESARROLLO

Para Thiel (2001: 13-20) existen siete diferentes contribuciones teóricas que tienen la intención de interpretar los procesos de cambio y desarrollo desde el punto de vista de la historia mundial y de la sociedad en su conjunto:

1. Teoría del crecimiento en sentido amplio (teoría de la modernización);
2. Teoría de la dependencia;
3. Modelo de planificación centralizada (socialismo real);

4. Modelo neoliberal (CW);

5. Modelo de la economía privada dirigida por el estado (modelo del vuelo de ganso);

6. Concepto del condicionamiento cultural del desarrollo;

7. Concepto del desarrollo sostenible.

Las siguientes descripciones de las siete teorías del desarrollo, son una cita en extenso, tomadas y resumidas de Reinold Thiel.

⁵ Citado por Solari (1976: 146).

⁶ Para algunos sectores radicales de la teoría de la dependencia la solución imaginada fue la alianza de todos los sectores populares urbanos y rurales con el proletariado, y del proletariado con las burguesías nacionales en su lucha contra el imperialismo. Al respecto diría P.G. Casanova, 1968: "hay que abrir un compás de espera en la lucha por la revolución socialista, a fin de hacer predominar la unidad nacional por encima de la lucha de clases y lograr que los sectores sociales apoyen a la burguesía nacional en su enfrentamiento con los Estados Unidos". (Citado por Solari 1976: 161).

RECUADRO 1: TEORÍAS DEL DESARROLLO (Thiel 2002)

Teoría de la modernización

Se remonta, en la mayoría de sus interpretaciones teóricas a Max Weber, que vio en la racionalización del comportamiento social el núcleo y el origen del proceso de modernización. Thiel, critica que los conceptos de los años 1950 y 1960, que se refieren a esta teoría se limitaron fundamentalmente a consideraciones económicas, sin tener en cuenta la argumentación cultural, tan importante para Weber. Desarrollo era equivalente a crecimiento económico; ello habría sido en el pasado sobre todo una cuestión de capital disponible, la afluencia de capital inducía, en consecuencia, el crecimiento en los países capitalistas ya desarrollados. Con ello se sientan las bases de un patrón capitalista único para el desarrollo de todos los países del mundo.

La teoría de la dependencia

Arraigada en la teoría del imperialismo de Hobson, Lenin y Rosa Luxemburgo y en su afirmación de que es precisamente el capital el que produce el subdesarrollo. Partía, por su parte, de una desigualdad estructural entre las metrópolis y los países de la periferia que dependen política y económicamente de ellas, y solamente esperaba el desarrollo cuando la periferia se independizara de las metrópolis, es decir se "desacoplara".

El modelo de desarrollo mediante la planificación estatal centralizada

En el que la función estratégica se encuentra más claramente en primer plano que en los dos primeramente mencionados y que, debido principalmente a la rigidez del pensamiento burocrático, al final no llevaba ya al desarrollo con lo cual proporcionó buenos argumentos a la superioridad de las ideas competidoras en los sistemas democráticos de la economía de mercado. Su aspecto estratégico es la doctrina de estatización de la economía en su conjunto.

El modelo neoliberal

Radicalmente orientado al mercado, de los años 1980 y 1990, que espera el desarrollo de una liberalización de los mercados especialmente de los financieros, y de una función del Estado limitada al establecimiento de condiciones marco Washington de las instituciones de Bretton Woods. Aunque algunos autores opinan que, después de la crisis de los "tigres" asiáticos, a partir de 1997 (y con el colapso de México, Brasil y Rusia), hay que considerar fracasado el modelo neoliberal, otros (los economistas de la corriente principal) lo siguen considerando la panacea para el desarrollo económico. De hecho

esta teoría está estrechamente emparentada con la de la modernización (crecimiento) original y podría ser considerada como su variante más reciente.

El modelo de vuelo del ganso

Diseñada en los años 1930 por el economista japonés Akamatsu Kaname y más tarde revisada por otros autores, que pronosticó el desarrollo en cascada de los países del espacio económico del Asia oriental y que, al ser aplicada, efectivamente lo provocó. Estas economías nacionales crecieron sobre la base de la economía privada estatalmente dirigida y de una alta tasa de ahorro interno, y solo se hundieron cuando se sometieron al modelo del Consenso de Washington (CW), desregularizaron sus mercados financieros y se dejaron inundar por los capitales excedentes de los países industrializados. El modelo del vuelo del ganso (como quinta gran teoría) no ha fracasado en modo alguno, antes bien es el único cuya aplicación ha alcanzado el éxito pronosticado.

Thiel plantea que todos estos modelos (o grandes teorías) tienen en común que el objeto de sus análisis lo constituyen, en primer lugar, el crecimiento económico y que, por lo tanto, estudian en primer término la eficacia de los factores económicos. Todos son, en un sentido amplio, *teorías del crecimiento* (algunos dirían que todas son teorías de la modernización).

Todas ellas están, pues, fundadas en similares categorías económicas del crecimiento. Frente a estas teorías fundamentalmente económicas hay que situar otras dos contribuciones teóricas que van más allá del pensamiento puramente económico: el concepto de desarrollo como fenómeno cultural y el concepto de desarrollo sostenible.

El concepto de condicionamiento cultural del desarrollo

Se remonta a los escritos de Weber acerca de la sociología de la religión. En la ética protestante y el espíritu del capitalismo (1905), Weber relacionó el surgimiento del capitalismo expansivo en Europa y Norteamérica con una determinada ética económica y de trabajo, fundada en la religión: agrada a Dios quien trabaja duramente, pero sin ello dejarse llevar con la ganancia lograda a un consumo excesivo ("ascesis dentro del mundo") teniendo así disponible el beneficio para ser reinvertido. (...) Su idea central es: solamente la investigación del contexto externo a la economía puede aclarar por qué los factores económicos producen efectos tales en un lugar y un tiempo determinados, qué produce desarrollo en un sitio y no en otro.

La relación entre los "valores asiáticos", con el confucianismo y el budismo zen, chino diferente al japonés, con diferente escala de valores, "la estructura, determinante para Weber de una 'burocracia racional', existente en Japón, mientras que la casta de funcionarios letrados en China no pudo alcanzar el nivel de rendimientos de aquella", es valorada por Thiel, quien precisa dos aspectos a ser tomados en cuenta: "la cultura es un fenómeno demasiado complicado para ser resumido en un slogan" (...) "deben darse conjuntamente numerosos factores para impulsar el desarrollo" (...) "el desarrollo económico es un fenómeno que no se puede entender partiendo de factores puramente económicos, sino que se encuentra mucho más arraigado en el desarrollo total de una cultura, con influencia de las instituciones y del sistema de valores sociales."

El concepto del desarrollo sostenible

Su intención no es explicar el desarrollo y el subdesarrollo ya producido, sino definir, para el desarrollo futuro, unos objetivos diametralmente opuestos a todo lo anterior: limitación en vez de expansión. Dicho de otra manera: de la explicación del desarrollo realizado hasta el presente no deduce lo que se debe hacer para que el resto del mundo también se desarrolle, sino especialmente: lo que no se debe hacer para que todo el mundo continúe siendo capaz de desarrollarse. El concepto de desarrollo sostenible es normativo, es teleológico, el aspecto estratégico prima sobre el explicativo. (...) El concepto tiene su origen en el primer Informe del Club de Roma (1972), por Dennis Meadows y sus colaboradores sobre los límites del crecimiento, (...) es decir en reflexiones ecológicas. Se enriqueció y se orientó hacia su aplicación en la política sobre todo a través del Informe Brundtland de 1987. De dicho Informe proviene la definición según la cual "desarrollo duradero es aquel que satisface las necesidades del presente sin correr el riesgo de que las futuras generaciones no puedan satisfacer las suyas". En el debate actual se añade a esta demanda respecto de las necesidades de las próximas generaciones, también la exigencia de justicia social para la generación actual.

- ¿Cuáles son los tres modelos que Thiel ubica en la corriente que sustenta el desarrollo en el crecimiento económico?
- ¿Cuáles se sustentan en otros criterios sobre el desarrollo?
- ¿Cuáles son las tesis más importantes de esos otros criterios?

1.4. EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

1.4.1. CONTEXTO

Desde un punto de vista histórico, el tema del desarrollo, como problema teórico, tiene como actores centrales a los investigadores, las instituciones y las escuelas de pensamiento con sus distintas corrientes. Sin embargo, esta historia está ligada a la propia historia de los pueblos y sociedades donde esos investigadores viven y trabajan. Una y otra se influyen y confrontan generando nuevos paradigmas y posiciones respecto del "quehacer" del Estado y de la sociedad civil. Este "quehacer" pertenece al espacio de la política, en el que confluyen múltiples intereses: de los partidos políticos, de las élites económicas, de las diversas organizaciones corporativas de nuestros países (maestros, transportistas, burócratas y otros), del poder público - hoy cuestionado -, de los movimientos sociales, del ciudadano común, así como de los organismos internacionales y de la geopolítica internacional.

Una vez superado el período latinoamericano de carencia de recursos técnicos, conceptuales y metodológicos⁷, se comienza a tomar distancia de lo especulativo y se estudia el desarrollo a

partir de datos empíricos científicamente sistematizados para entender la región con autonomía de la academia europea. Antes de este período, la falta de información obligaba a sustentar el conocimiento en marcos filosóficos y jurídicos preestablecidos y en intereses políticos fraccionados. Predominaban los valores ideológicos o los fines políticos particulares con pocos límites y escasas propuestas científicamente sustentadas.

En esos años, el desarrollo de las matemáticas y de las ciencias físicas permitió la elaboración de modelos económicos del desarrollo. No ocurrió lo mismo en las ciencias sociales. Ellas se encontraron en serias dificultades para aplicar los mismos conceptos y metodologías de investigación y análisis. En este sentido decía Medina: todos los científicos sociales pueden ser considerados funcionalistas en el sentido más amplio del término ya que conciben a la sociedad como una totalidad dinámica de diversas partes entrelazadas - instituciones, fuerzas sociales, grupos tendencias, etc. - cada una de las cuales influye con sus alteraciones en la contextura de las demás y del conjunto.

Medina Echavarría, sociólogo de formación y uno de los *cepalinos* (de la CEPAL) más connotados de

⁷ José Medina Echavarría (español), Gino Germani (italiano) y Florestán Fernández (brasileño) fueron los principales exponentes del período conocido como "cientificismo". Los dos últimos reconocen en la obra de José Medina Echavarría (1941) el inicio en América Latina de una corriente de pensamiento que buscaría la explicación de los problemas del desarrollo desde una racionalidad científica. Según el mencionado autor, "sin una teoría no solo no será ciencia, sino que carecerá de significación para la investigación concreta y la resolución de los problemas sociales del día. Sin una técnica de investigación definida, (...) la investigación social no sólo es infecunda, sino que invita a la acción siempre dispuesta del charlatán y del audaz".

esos años, considera relativo el peso de lo económico indicando la importancia de estudiar la gama de relaciones institucionales vinculadas al proceso de desarrollo: "El tema sociedad y desarrollo económico puede ser enfocado - como todo lo que se refiere a la vida humana - desde muy diversos puntos de vista, y ninguna de esas perspectivas es en principio ilegítima e incorrecta". Medina Echavarría proponía como objetivo considerar los aspectos sociales del desarrollo económico en términos más allá de la función de un simple accesorio sociológico de los modelos económicos, entendiéndolo como el esfuerzo que procura examinar todo el contexto social del proceso económico mediante la elaboración de una teoría que considere a la sociedad en su conjunto (Solari 1976: 92).

La Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas (CEPAL) contribuyó a estos debates con importantes investigaciones económicas, sociales y políticas. La profusión de datos y su sistematización con la evolución de técnicas como la estadística y la econometría dio origen a los modelos de desarrollo basados en el análisis de sistemas y teorías de la estructura económica. La modelación del desarrollo llegó a expresar las relaciones económicas -no así los factores sociales- en forma de modelos matemáticos.

En comparación con los siglos anteriores, las ciencias sociales en Latinoamérica experimenta-

ron un crecimiento rápido una vez iniciada esta corriente científica, no solo por el despertar a la investigación empírica sino también por los aportes de la dialéctica y el análisis sistémico a la teoría del conocimiento (Méndez 2000: 20). Esto llevaría a modificaciones sustantivas tanto en las metodologías de investigación como en la sistematización de la información. Entonces se pudo ver a las sociedades latinoamericanas ya no como un todo homogéneo sino analizarlas a partir del diferente papel de los actores sociales y del Estado.

Los países latinoamericanos dejaron de verse aisladamente para mirarse como región. Precisamente se le reconoce a la CEPAL este aporte: conceptualizar a América Latina como un todo para, desde esa mirada, hacer una nueva lectura⁸. Esa visión continental permitió a los *cepalinos* concebir un proyecto regional y formular políticas regionales. Generaron un pensamiento sobre el desarrollo latinoamericano cuya influencia perdura hasta hoy, no obstante haber sido cuestionado en la época como "desarrollismo" y haber suscitado profundas polémicas.

A inicios de los años sesenta, y con más fuerza en los setenta del siglo XX, la evolución histórica del desarrollo latinoamericano fue confrontada con las relaciones históricas que el continente, como región, había mantenido con el exterior y hacia el interior. Se desarrollaron los estudios

⁸ La CEPAL llamó la atención acerca de "ciertos rasgos comunes a todas las economías nacionales latinoamericanas y por tanto convocó a estudiar las sociedades nacionales latinoamericanas con iguales características" Solari (1976: 70).

sobre la estratificación social y el carácter sociopolítico y económico de los diferentes grupos sociales. Se analizaron las diferencias específicas caracterizadas por su mayor, menor o ninguna capacidad para controlar las decisiones políticas, la producción, el consumo y el capital financiero, y para influir o no en el control jurídico, en la formulación y en la ejecución de las leyes. Respecto del mundo, América Latina se miró como región histórica en su relación con otras regiones pero especialmente en su vínculo más fuerte: los Estados Unidos. En esa época existían fuertes corrientes ideológicas profundamente fraccionadas, cada cual con su escuela de pensamiento y con estructuras orgánicas políticamente activas. El pensamien-

to latinoamericano acompañó esa evolución también confrontándose y fraccionándose en diversas corrientes intelectuales.

En ese contexto, se distinguieron los obstáculos al desarrollo originados nacionalmente de aquellos generados internacionalmente, se estudiaron las tendencias a la formación de alianzas internas y externas, y se clasificaron los conflictos. Se diferenció a la población, según su relación con el capital y el trabajo, en grupos sociales dominantes y subordinados, capitalistas y trabajadores y a los países en centrales, imperialistas, colonialistas, o países dependientes, subdesarrollados y dominados, dándose origen a la teoría de la dependencia⁹.

- ¿Qué importancia tuvo para la formación del pensamiento latinoamericano sobre desarrollo, el acceso a las ciencias y técnicas de investigación socioeconómica y la construcción de bases empíricas sobre la realidad?
- ¿Qué cambios en la comprensión del problema del desarrollo significó mirar al interior de los países los roles de los actores sociales y del Estado?, y
- ¿Cuáles a partir de América Latina se mira como región?

1.4.2. EL DESARROLLO LATINOAMERICANO Y SU PRAXIS

Terminada la segunda guerra mundial se produjo una tendencia a generalizar las políticas de desarrollo para toda la región. En ello fue grande la influencia

de los organismos internacionales, sobre todo de los originados en los acuerdos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Obviamente, esos organismos no escapaban a la influencia de los conflictos políticos y del debate ideológico de la época.

⁹ Autores como F.H. Cardoso, E. Faletto, A. Gunder Frank, H. Jaguaribe, T. Dos Santos, entre los principales, formularían que la explicación del subdesarrollo latinoamericano en sus determinaciones más estructurales debe buscarse en su inserción en el sistema capitalista mundial.

Al igual que todas las instituciones de desarrollo nacionales o internacionales, acompañaron la evolución de la política y del pensamiento en el transcurso de la segunda mitad del siglo. Así, en América Latina se trazó una estrategia y se formularon políticas comunes, cuyo marco conceptual refleja que no obstante haberse nutrido durante medio siglo de serias investigaciones socio-económicas y políticas, el "quehacer" continental varió muy poco respecto del desarrollo tradicional.

Para Méndez los conceptos tradicionales sobre el desarrollo en Latinoamérica derivan del paradigma de la modernización. Pese a ser muy conocidos, no está por demás mencionar rápidamente sus supuestos básicos:

- ❖ La sobre-vivencia de la sociedad tradicional es una de las causas esenciales del subdesarrollo latinoamericano.

- ❖ El desarrollo es posible logrando un crecimiento económico rápido.
- ❖ El desarrollo solo será posible si se logra *la transición de lo tradicional a lo moderno*¹⁰.
- ❖ *A la industrialización* le correspondería el rol central como elemento de ruptura entre lo tradicional y lo moderno¹¹. Por ello, supone un estado inicial y un estado final. Según Germani, el tipo empírico de los países "más desarrollados" es el que asume el papel de término final o tendencia del desarrollo¹².
- ❖ El desarrollo económico que se genere en el sector moderno de la economía se transmitirá a todo el "cuerpo social". *"El crecimiento beneficia a todos, y todos pueden acceder al desarrollo gracias a la difusión del progreso tecnológico y la incorporación de*

¹⁰ Méndez sintetiza esta corriente "los países subdesarrollados lo son porque aún se caracterizan por la predominancia de una sociedad marcada por una fuerte integración de funciones religiosas, políticas y judiciales, por la predominancia de los vínculos familiares y étnicos, por las relaciones de proximidad y de reciprocidad en las relaciones sociales, por la baja productividad del trabajo y la escasa técnica en el manejo de la naturaleza. De acuerdo al paradigma todo eso debe ser transformado, modernizado, dando paso a la secularización, el individualismo, y la racionalidad, una fuerte especialización de las funciones y larga descentralización de competencias". Méndez, 2000: 24.

¹¹ W. W. Rostow (1950, citado por Méndez, 2000, p. 24). La tesis se fundamenta en la trayectoria ya recorrida por las sociedades desarrolladas considerada como "el camino obligatorio para pasar de una situación de carencia, estancamiento y pobreza a una situación de abundancia, progreso y prosperidad generalizada".

¹² Germani (1956: 106). Al respecto véase Solari: 1976, pp. 30-110, 186-194. Méndez al respecto dice que "De acuerdo a esta visión, todos los países del mundo participan de una misma carrera lineal de la historia, en la cual los países del norte, en particular los EEUU, van adelante y muy lejos, atrás, les siguen el conjunto de países empobrecidos del sur, con un ingreso per capita insignificante", mencionado luego que la academia norteamericana se encargó "de desarrollar una sociología, una teoría política y una historia económica de la modernización (...) que dieran sustento a una tipología exitosa y general de la transición, la cual ha llegado a ser hegemónica en la concepción y promoción de las políticas del desarrollo a escala planetaria" (Méndez 2000: 23-25).

nuevos sectores de la población económicamente activa en empleos más calificados, generadores de ingresos más elevados¹³.

- ❖ El crecimiento de la población tradicional es un obstáculo para la acumulación originaria de capital. La población tradicional, en especial la indígena, es una demanda insolvente. Su consumo no es una demanda rentable para la economía, por tanto carece de valor como factor de desarrollo¹⁴.

En realidad esta visión traslada la lógica del proceso de producción de una unidad productiva a la economía nacional. El desarrollo de una nación dependerá, entonces, de la capacidad de acumulación e inversión que logren las élites económicas propietarias del ahorro nacional, igual que la expansión de una fábrica depende de la capacidad de acumulación y de reinversión de sus propietarios.

Al erigirse en postulado que el desarrollo se logrará conjugando

crecimiento económico, formación de excedente, industrialización y reinversión y que ese proceso se realiza dentro del marco de la *nación* y como agente planificador y gestor al *Estado*, la acción política en la región se volcó al fortalecimiento de los estados nacionales. Durante casi medio siglo éste y el nacionalismo se constituyeron en objeto de estudio académico y de las políticas internacionales y nacionales en Latinoamérica¹⁵. La idea central era que el desarrollo político de la Nación y del Estado sería la fuerza para lograr cambios inducidos desde la planificación estatal¹⁶.

1.5. LOS RASGOS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DEL SIGLO XX

La estrategia de desarrollo alentada por estas teorías concibió a la sociedad como una gran unidad de producción y otorgó a cada sector social una función, considerándolos como *factores de producción* (véase el Gráfico 1). A las élites económicas se les asignó la responsabilidad de lograr la acumulación de capital

¹³ La teoría del crecimiento se fundamenta en la conocida teoría de Adam Smith, de 'la mano invisible del mercado'. La transmisión indefectible de las dinámicas del desarrollo del sector moderno al tradicional es conocida como el efecto de percolación o trickle down effect" (Méndez 2000: 22).

¹⁴ El modelo excluyó, aunque fuera temporalmente, a esta fracción del consumo interno como estímulo a la producción. "Todo crecimiento de los ingresos, per cápita, en una sociedad tradicional está amenazado por el crecimiento de la población y por lo tanto en riesgo de ser frenado, puesto que el crecimiento del ingreso se traduce simplemente en un crecimiento del consumo". (Nelson 1956, citado por Méndez 2000: 25).

¹⁵ "Para este periodo las unidades de análisis son las naciones y el papel del Estado es central; se plantea el problema de la existencia y el papel de la nación y del nacionalismo". (Solari 1976: 90).

¹⁶ Para 1952 la CEPAL realizó en Ecuador un primer diagnóstico de la realidad nacional, de su economía y de su sociedad. Era el inicio de la planificación para el desarrollo nacional. En esa misma década el Banco Central desarrolló los sistemas de cuentas nacionales, elaboró indicadores económicos y sociales, así como estudios de comercio exterior registrados en las Memorias de la institución.

necesaria para el *despegue* y la industrialización. Al resto de la población, incluida toda en la generalidad de los "sectores sociales", se le fijó la meta de ser recursos humanos calificados para los procesos productivos. Los campesinos (proveedores de insumos) debían proveer alimentos baratos para abastecer a los trabajadores de las ciudades y, en la medida en que migraran hacia

las urbes, constituirían el llamado "ejército laboral de reserva", manteniendo además sus salarios bajos. El Estado aparecía como el poder controlador de conflictos, planificador, agente normativo, asistencialista e inversionista en la infraestructura necesaria. La responsabilidad de dirigirlo competía a los políticos y la burocracia estatal.

Principales rasgos de la estrategia de desarrollo en América Latina (síntesis)

- ❖ Concentrar el ahorro y la acumulación de capital necesaria y suficiente como para permitir el despegue hacia la modernidad. Toda dispersión de la acumulación disminuiría su potencia transformadora.
- ❖ La concentración de la acumulación de capital debe situarse en un sector moderno e industrial de la sociedad que permita la emergencia de una elite económica capaz de incrementar la productividad generando un gran excedente a reinvertirse en tecnología y diversificación productiva. Esa elite económica, social y política es la convocada a liderar a la sociedad hacia el desarrollo.
- ❖ La inversión en tecnología y la diversificación de la producción demandará entoces productivos, multiplicando la diversificación de la producción e invadiendo el sector tradicional. Las dinámicas de desarrollo que las elites generen disolverán las formas tradicionales de la economía llevando a toda la sociedad a la modernidad.

Para lograrlo, es necesario crear las condiciones para transferir capital de toda la sociedad al sector moderno de la economía. Toda la sociedad, incluso el sector tradicional, debe aportar a la capitalización de las elites económicas. Los campesinos deben subsidiar a las ciudades con alimentos y materia prima barata a fin de que la diferencia se convierta en capital para el desarrollo. Esta transferencia debe ocurrir de forma escalonada: del

campo a las ciudades pequeñas, de éstas a las medianas, luego a las grandes y así sucesivamente hasta llegar a los grandes centros urbanos, donde finalmente se concentra el capital, donde deben surgir las economías más modernas y las industrias. En ellos se asientan las elites encargadas de liderar el desarrollo.

Este modelo de crecimiento económico social, política y territorialmente concentrado, demanda

el sacrificio del resto de la población hasta lograr la transición. Todo crecimiento poblacional, especialmente en el sector tradicional, es una amenaza a la capacidad de acumulación en el sector moderno de la economía porque se trata de un sector de demanda insolvente. La solución a los evidentes desequilibrios políticos que esta fórmula genera, es la elaboración de *políticas compensatorias* que deben lograr algunos grados de satisfacción de las masas evitando problemas de gobernabilidad, crisis políticas, inestabilidad, huelgas, paros, manifestaciones y otras formas de conflicto. Ninguno de ellos es bueno para el ambiente de paz y tranquilidad que requiere la economía, la cual es "muy sensible" ante estos disturbios.

El estado debe ser fortalecido para que ejerza la función de planificador y generador de políticas de apoyo a la acumulación, inversión, capitalización e industrialización. También es el responsable del control social

mediante políticas compensatorias en salud, educación, vivienda y seguridad social. De esta forma se evitan desequilibrios sociales capaces de afectar el clima de tranquilidad interno necesario para el crecimiento de la economía. Por eso, en esta estrategia de desarrollo la consolidación de los estado - nación era prioritaria.

Esta estrategia de acumulación se basa en la experiencia del *desarrollo espontáneo* de las sociedades industrializadas pioneras, en las cuales la "acumulación originaria de capital" provino de la expansión mercantil mundial. Posteriormente se convierte en un *modelo inducido de desarrollo* que se apoya en la planificación estatal centralizada y que no fue exclusivo de las economías de mercado. Así por ejemplo, para lograr su despegue industrial, la Unión Soviética desarrolló una estrategia similar, con las variantes conocidas, fundamentalmente el reemplazo de la elite por el estado.



GRÁFICO 1 MODELO TRADICIONAL DE DESARROLLO



1.6. ALGUNAS REFLEXIONES ACERCA DE LA APLICACIÓN DEL MODELO EN AMÉRICA LATINA

Con seguridad la cuestión del desarrollo constituyó durante el siglo XX la razón de ser de todas las ciencias sociales y estuvo en el origen de la mayoría de las instituciones de desarrollo internacionales y nacionales de América Latina. No es exagerado suponer que existan en el continente algunos cientos de miles de investigaciones, modelaciones, explicaciones y no pocas teorías sobre el tema, derivadas

de diferentes corrientes ideológicas. Durante casi todo el siglo esas teorías fueron estudiadas por académicos e investigadores y usadas en la base programática de todos los partidos, así como en los discursos y plataforma de todo político. Sin embargo, pese a un siglo de luchas sociales, de investigaciones y teorías, de variedades cromáticas de políticos, no resulta fácil encontrar ejemplos incontestables de países donde la mayoría de la población se sienta parte de un proyecto regional o nacional de desarrollo o tenga confianza en

su futura como nación o como región. Es más, en algunas de las naciones latinoamericanas amplios grupos humanos -en especial campesinos pobres, indígenas y pobladores urbanos- no vieron durante el pasado siglo mejorar sustancialmente sus condiciones ancestrales de pobreza y, por el contrario, las últimas décadas registraron signos claros de que América Latina está generando nuevos pobres. Extraña paradoja la de la región: generar pobres siendo uno de los continentes más ricos del planeta.

La aplicación del modelo de crecimiento económico de acumulación social y territorialmente concentrado no fue ortodoxo e instituciones como la CEPAL alertaron sobre sus deficiencias. (La CEPAL).

es el primer organismo que reflexiona en términos latinoamericanos y que, como consecuencia, cuestiona la aplicabilidad de la teoría económica originada en los países desarrollados [...] Racionaliza ciertos hechos económicos como los del crecimiento 'hacia fuera' y 'hacia adentro' y señala sus efectos; niega la posibilidad de reeditar un proceso de desarrollo

librado a la acción de las fuerzas del mercado en los términos que se dio en los países capitalistas; propone y fundamenta la planificación en una época en que todo intento de programación era mirado con sospecha; señala los riesgos de la inversión extranjera y las condiciones que debe llenar la colaboración externa; plantea los problemas del comercio mundial, desarrolla la teoría del deterioro de los términos del intercambio y en la UNCTAD propone las condiciones básicas que se ha de llenar para que no siga siendo un medio de extracción de recursos de los países latinoamericanos; lanza la idea de la integración como una alternativa al estancamiento económico y contribuye al nacimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC); subraya los problemas que plantea la estructura social, la mala distribución del ingreso, la extranjerización de nuestras economías y la necesidad de un 'nuevo orden de cosas' que solo podrá emerger de 'cambios profundos' en las estructuras económicas y sociales de la región (Hurtado 1976: 273).

- ¿Qué modelo de desarrollo considera que se aplicó en América Latina?
- ¿Cuáles son los principales supuestos de ese modelo?
- ¿Cuál es el rol del país y de la región latinoamericana en ese modelo?

1.7. LOS OBSTÁCULOS PARA EL DESARROLLO

Cuando en los años 1960 Medina Echavarría analiza la tesis weberiana sobre la formación del capitalismo europeo, siembra las primeras dudas sobre la posibilidad del desarrollo latinoamericano por esa vía. Para explicar por qué el capitalismo fue factible solo en algunas regiones, Weber señala dos factores esenciales. El primero se refiere a

la formación de una disposición económica general, al surgimiento de cierto ethos del trabajo o más concretamente de los hábitos del trabajo de la sociedad industrial incluyendo bajo este rubro la formación de una actitud racional, sobria y disciplinada que sirve de impulso para la vida económica moderna. El segundo se refiere a las condiciones estructurales que posibilitaron la utilización eficaz de dicha disposición económica. Estas condiciones estructurales incluyen la formulación de un marco legal y la creación de un sistema de administración que le sirva de apoyo (Solari 1976: 94).

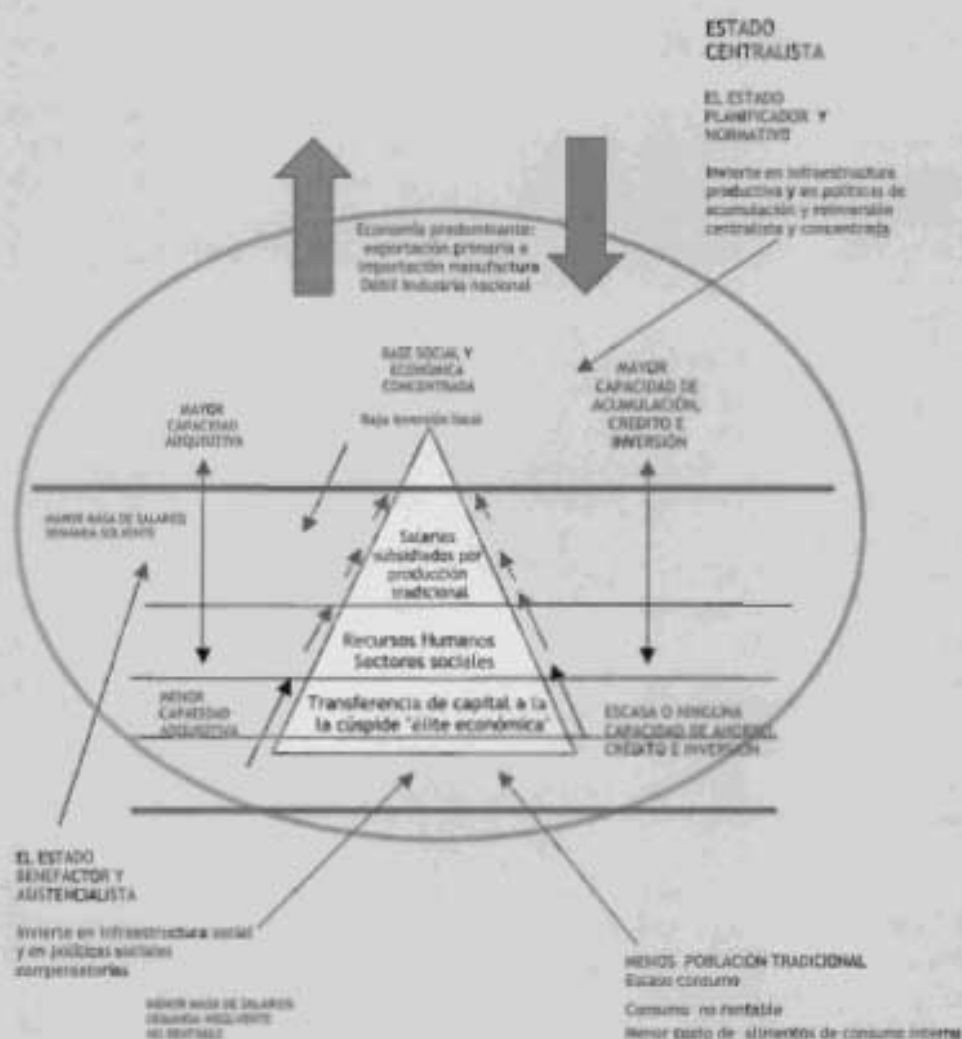
Este ethos económico o ética económica -de mística, ahorro y disciplina- como condición para el desarrollo del capitalismo es descrito por Weber como compuesto de dos elementos: el

conjunto de las aspiraciones económicas y el sentido de responsabilidad personal y colectiva. Al respecto, en 1963 Medina decía:

En esencia, como debiera saberse, el desarrollo económico, en cualquier circunstancia, es posible únicamente a costa de sacrificios de parte considerable de la población [...] Sin embargo todo este esfuerzo es insuficiente si falta un modelo adecuado que debe provenir de la elite, lo que conlleva un juicio implícito relativo al estado actual de los valores y la conducta de la elite en América Latina.

Medina Echavarría (citado por Solari 1976: 97-8) pensaba que tanto las elites económicas como las políticas de aquellas sociedades industriales que alcanzaron elevados niveles de desarrollo, se caracterizaron, al menos en las etapas iniciales, por una fuerte dosis de ascetismo (a lo que Weber hacía referencia al hablar de la ética protestante). Esa característica está ausente en América Latina donde "la atonía y desorientación de las masas está producida por la ausencia de las necesarias conductas ejemplares en la minoría dirigente. [...] Dicho en términos económicos: que el beneficio sea instrumento visible de una rápida capitalización y no el medio inmoral del gasto ostensorio".

GRÁFICO 2 MODELO DE ACUMULACIÓN Y REINVERSIÓN CONCENTRADO Y DE ESTRUCTURA ESTATAL CENTRALISTA



El Estudio Económico de América Latina de 1949¹⁷ identificó dos estilos de desarrollo:

Por un lado, estaba el enclave exportador desvinculado del conjunto de la economía y de la sociedad. En éste, el progreso técnico penetra sólo en el sector vinculado al mercado mundial, mientras la mayor parte de la actividad económica continúa

operando con las técnicas y niveles de productividad tradicionales. México era el ejemplo de este estilo de desarrollo. Por otro, figuraban los países en los cuales la actividad exportadora derrama su influencia en el conjunto de la economía y la sociedad. Argentina era el paradigma de este modelo de crecimiento hacia fuera (Ferrer 2000).

17 CEPAL, 1951

Ecuador se situó en inicio entre los países agro - exportadores - cacao y banano - y posteriormente de productos primarios como petróleo, productos del mar, en las últimas décadas camarones, palma africana y flores.

El modelo de crecimiento hacia afuera corresponde en la clasificación de Thiel a la teoría de la modernización. Como nota Ferrer, la Argentina de mitad del siglo anterior constituyó el paradigma de este modelo. Luego de las diversas crisis y fracasos, estos modelos fueron exhaustivamente estudiados. Theotonio dos Santos es uno de los que en la década de los setenta analiza sus características esenciales. Citaremos la más importante. Dos Santos (1970: 165), cuestiona el supuesto del paso del desarrollo hacia afuera al desarrollo hacia adentro que teóricamente generaría mayor independencia del comercio exterior:

Se esperaba que la sustitución de importaciones generase una situación tal, que al fabricarse los principales productos en el país y al no depender esencialmente de la importación de productos manufacturados, los países en desarrollo alcanzarían un alto grado de libertad comercial e independencia con respecto al comercio exterior.

El resultado, pocas décadas después, fue diferente. La industrialización latinoamericana produjo una mayor dependencia del comercio exterior. Dice Dos Santos que los productos que se importaban antes eran generalmente productos de consumo dirigido a sectores sociales de

altos ingresos. Sus efectos sobre la economía eran bastante secundarios. Al contrario:

en la fase de sustitución de importaciones se utilizaron las divisas para la compra de insumos a la industria nacional, o sea maquinarias, y materias primas semi-manufacturadas, que son cada vez más esenciales para la supervivencia de la economía misma (...) la cuestión de importar estos productos está profundamente ligada a los déficit de la balanza de pagos. Esos déficit son fruto de la baja de los precios de productos primarios junto al alza de los precios de los productos manufacturados, pero particularmente de los pagos de servicio, fletes, regalías, ayuda técnica, etc, de las remesas de capitales, de los crecientes servicios de una deuda externa que se agiganta...

Es importante resaltar que estos análisis se realizaron hace treinta años. Citarlos en este estudio tiene como intención provocar una mirada histórica sobre el desarrollo latinoamericano y preguntarnos: ¿Han cambiado las condiciones y los resultados de los procesos de modernización e industrialización en los últimos treinta años en América Latina? ¿Cómo modificarán estas condiciones y resultados la inversión extranjera? ¿Es la inversión extranjera parte sustancial de un modelo científico para el desarrollo? ¿Permitirá lograr la formación de ahorro interno y la capitalización suficientes para el despegue del crecimiento económico necesario? ¿Cómo revertirá el modelo neoliberal, en

condiciones de globalización, la tendencia de flujo constante del capital financiero hacia los centros financieros mundiales? y ¿cómo transmitirá hacia la economía interna de nuestros países, hacia el sector tradicional y hacia las localidades de las provincias

interiores del país un flujo de inversión? ¿Cuáles han sido los resultados que el modelo de desarrollo nacional ha generado en el país en el siglo anterior? ¿Son los desequilibrios regionales una condición del desarrollo y el crecimiento económico?

- ¿Qué obstáculos para el desarrollo puede identificar y qué importancia tienen?
- ¿Tienen los valores culturales un rol en el desarrollo?
- ¿Qué ideas sobre el desarrollo le aporta esta rápida mirada sobre el pensamiento y debate de los últimos cincuenta años sobre el tema?

LA GLOBALIZACIÓN Y EL DESARROLLO

2.1. ¿ES LA GLOBALIZACIÓN UN FENÓMENO RECIENTE?

América Latina nació a la historia republicana en condiciones dominadas por el comercio internacional. Nació en una fase de acumulación originaria del capital europeo. Con las guerras de la Independencia se permitió una libre importación de textiles británicos que inundaron el mer-

cado andino. En el Ecuador, menciona Fierro (1992: 50), "esto motivó un enfrentamiento entre los importadores costeros, que favorecían el libre comercio, y los terratenientes serranos, que favorecían el proteccionismo a la primitiva industria textil".

Al respecto es significativo un testimonio escrito en Bolivia en 1830 (Lema 1994).

Antes estaba prohibido al americano el desarrollo de sus talentos y de sus facultades industriales, y el comercio libre con otras naciones.¹⁸ [...] "El solo departamento de Cochabamba, pues, tenía tantos telares de lencería, barracanes, etc., que sus tejidos podían abastecer en su clase a toda la República, [...] También la provincia de Parí a su vez ocupaba en la rueca a millares de mujeres indígenas. Todos los días de fiesta había una gran concurrencia en todos los cantones por causa del hilado y de la lana en cuyo comercio se buscaban recíprocamente los tejedores y las hilanderas.

[...] Pocas brazos habían que no encontraran una ocupación lucrativa. Las pocas ciudades y villas que hay en la República y algunos cantones considerables eran destinados a la industria fabril. Un gran número de artesanos, manufactureros, etc., se encontraba en ellos; de manera que haciendo un cálculo aproximativo, se puede creer que dos tercios de sus respectivas poblaciones se mantenían con las producciones de la industria.

Mas hoy (1830), ...el industrioso departamento de Cochabamba ha caído en una mortal agonía. [...]. La industria de la provincia de Parí corre a la par [...] tejen e hilan algo porque todavía hay algunos consumidores, pero sus mercancías pronto desaparecerán si las cosas van como vemos. [...] Después que se han extinguido las trabas opuestas a la industria fabril por un gobierno tiránico y anti político, ¿no debiera ella florecer más bien? Si antes los americanos no podían tejer paños y otras telas, estudiar las ciencias exactas

18 Se refiere al dominio español

y otros artes productivos de las riquezas nacionales, ¿ahora que podemos todo?

Pregunto ahora: ¿quién es el que ha ocasionado este cambio¹⁹ tan funesto? La respuesta es fácil. El comercio libre extranjero. [...] Él ha introducido en la Nación tantas mercancías que ya faltan almacenes para depositarlas. No hay lienzo, tela, paño, mercería, quinca-lla, muebles ni alhaja de primor que no se encuentre entre ellas [...].

Nuestros comerciantes²⁰ parece que han conspirado contra la Patria. Apenas se presentan barcos en las costas del Pacífico cuando ellos, deslumbrados por el resplandor de las mercancías y fascinados por una gran ganancia, reúnen sus capitales, los buscan en todas partes, enzurreñan la plata y el oro, y corren presurosos a los puertos a disputarse la compra de los efectos.²¹ Importándolos en el interior, rellenan los almacenes, abren tiendas y buscan subalternos y corredores que enganchen por todas partes a los incautos. No hay plaza ni mercado en ciudad, villa, cantón ni aldea que no esté todo atestado de estas mercancías.

Bonito espectáculo, digo yo, al ver todo ese aparato y todo ese afán de nuestros comerciantes. ¿Dónde están, pregunto, las mercancías del país? ¿No hay industria fabril en Bolivia? ¿Qué se han hecho tantos brazos que vivían de la industria? ¿Por dónde conoceré que han desaparecido las antiguas trabas opuestas a este ramo de industria? ¿Por dónde que son libres e independientes los bolivianos de toda nación extranjera, y por dónde que están civilizados, como se denominan? ¿Es alguna civilización el correr por todas partes a recoger toda la sangre del cuerpo político para extravasarla? Repito que parece que mis compatriotas han conspirado contra su patria y que más quieren ser agentes y dependientes del extranjero que ciudadanos útiles a su país. Cuanto mejor sería que todos estos inmensos capitales extraídos de nuestro suelo se emplearan reproductivamente en promover la industria y todos los demás ramos que forman a la riqueza nacional e individual. ¿Y así queremos que la Nación esté rica y que la pobreza no cunda por todas las clases...

19 Como consta en el original.

20 (N.E.) El viajero Pentland evocó la situación de los comerciantes bolivianos en el puerto de Arica: "Los mercaderes del interior frecuentan la costa a intervalos fijos; allí compran sus abastecimientos, una parte al contado; pero una buena proporción sobre las bases del crédito; a 6, 9 y 12 meses; el mercader nativo envía al agente extranjero el valor en especies y en otros productos del país, recibiendo en cambio nuevos suministros de mercaderías." Pentland (1975: 110) (Citado en Bosqueja).

21 Sobre el caso de Puerto La Mar, ver Cajías (1975: 236-244). Sobre la afluencia de barcos en el puerto boliviano de La Mar (origen, tipo de embarcación, bandera) ver Cajías (1975: 292 - 299). El Iris de La Paz proporciona datos sobre los cargamentos de los barcos: añiles, "cargamento francés y español", maderas y víveres, guano, arroz, mulas chilenas, tablas, aguardientes, efectos para Salta, tocuyos y platillos, paños, lienzos, cristalería, mercería, harinas, efectos de Europa, cobre, etc. Parte de estos productos se quedaba en dicho puerto para ser llevados al interior, sea a Bolivia o al norte argentino. De enero a mayo de 1830, 33 barcos entraron y salieron por ese puerto.

De acuerdo a Aldo Ferrer (2000), la inserción de América Latina en el mercado internacional ya era importante antes del siglo XX:

Al promediar la segunda mitad del siglo XIX, Ibero - América comenzó a ocupar una posición importante en la expansión de las relaciones internacionales. En 1914 estaban radicadas en la región casi el 40% de las inversiones realizadas por las potencias industriales en la periferia, es decir, África, Asia, Oceanía y América Latina [...] El

comercio internacional y la incorporación de inmigrantes y capitales extranjeros alcanzaron en América Latina una importancia relativa como en ninguna de las otras regiones que fueron incorporadas al orden global bajo el liderazgo de las potencias europeas y, hacia el fin del período, también por los Estados Unidos y Japón.

Incluso en el Ecuador encontramos registros muy antiguos sobre acciones tendientes a la inserción en el comercio internacional:

Durante la era hispano americana, o colonial, se abrieron buenos caminos de herradura entre Quito y Bahía y entre Ibarra y Esmeraldas, en la primera mitad del siglo XVII. Bahía de Caracas, llamada San Antonio de Murga de Bahía de Caracas, fue fundada por el Presidente de Quito de ese nombre en 1629. La estableció José de Larrazábal. Los motivos de la fundación eran: tener un camino abierto el año entero y un puerto seguro para exportar a Panamá y al Callao textiles, pólvora, jarcia, trigo y otros víveres que se producían abundantemente en los valles. Señal es ésta de que existía una próspera agricultura. Además los primeros exploradores de la trocha Aloag - Bahía de Caraquez, Don Martín de Fulca y Fray Diego de Velasco, explican al gobierno de Quito las ventajas de ese puerto y su comarca: es excelente puerto para el comercio y también para construcción y carena de navíos. La tierra abundante de mantenimientos y buena para criar todo género de ganado mayor y menor; y precisan que de una fanega de maíz se recogen 300 y aun 400. Se dan legumbres de Castilla; se pueden plantar viñas, cañaverales, cacaotales. Hay mucho pescado; es tierra aparejada para formar grandes pesquerías. Todo esto a más de los buceos en busca de perlas y esperanza de minas²².

Afirma Ferrer que entre 1850 y 1914 la relación entre las exportaciones y el producto latinoamericano aumentó del 10% al 25%.

En vísperas de la primera guerra mundial -señala- Amé-

rica Latina proveía, respecto del comercio mundial, 84% del café, 64% de carnes, 97% de nitratos, 50% de bananas, 30% de azúcar, 42% de cacao y 43% de maíz. En la mayor parte de los productos primarios,

²² Así escribían al Presidente de Quito el 8 de noviembre de 1619 (José Rumazo G., citado por Kolberg 1977: 26).

América Latina era un proveedor principal o importante del mercado mundial (Bulmer - Thomas, 1944, citado por Ferrer 2000).

Menciona que si bien la inserción en el orden global fue particularmente profunda en los países del cono sur del continente y en Brasil, la apertura de todos modos influyó decisivamente en el curso del desarrollo económico, social y político de todo el continente.

Desde las últimas décadas del siglo XIX, el desarrollo económico de estos países se articuló en torno al café, el cobre, el banano, el azúcar o los cereales. Algunos de los productos, como el oro, la plata, el azúcar o el cacao, eran importantes desde el período colonial. Otros, como los nitratos, el guano, los metales no ferrosos y las carnes, surgieron con la explosión globalizadora desencadenada por la revolución industrial en Europa y los Estados Unidos²³.

Para Ferrer

la respuesta generalizada de estos países al dilema del desarrollo en la economía global de la época fue la adhesión al sistema de división

internacional del trabajo liderado por la potencia hegemónica y las demás potencias industriales. De este modo, la participación de América Latina en la difusión internacional del progreso técnico se limitó a la producción primaria exportable, a algún grado de transformación de la misma y a la infraestructura. Dentro de estos moldes se registró un proceso de modernización que abarcó las principales ciudades, las redes de transporte y comunicaciones y los estilos de vida de los sectores asociados a los núcleos dinámicos del crecimiento. Esta modernización no incorporó a la mayor parte de la población latinoamericana²⁴.

En otro aspecto del desarrollo de nuestros países, el mismo autor dice que tanto los regímenes fiscales y monetarios, el balance de pagos, los equilibrios macroeconómicos, la acumulación de capital, el empleo y la distribución del ingreso "estuvieron decisivamente influidos por la inserción de América Latina en el orden global. Justificadamente este período fue definido, más tarde, como del crecimiento hacia afuera. Este arraigó de manera distinta en cada uno de nuestros países".

23 "Entre 1880 y 1915, el 50% de las migraciones de europeos hacia los mismos destinos se radicaron en Iberoamérica. En 1913, correspondía a esta región el 30% del comercio mundial del mismo agrupamiento". (Kenwood y Loughheed 1992).

24 "Al final del período del crecimiento liderado por las exportaciones de productos primarios, las economías latinoamericanas se comportaban como la periferia de los centros industriales. La apertura y la inserción en la globalización no contribuyeron al desarrollo industrial y la convergencia de la estructura productiva con los cambios en la composición de la demanda inducidos por el incremento del ingreso y el progreso técnico". (Ferrer 2000).

Estos datos son importantes para mirar la América Latina de hoy. La globalización es un fenómeno que, de acuerdo a Ferrer, no es nuevo en el continente. Los cambios ocurridos en la actualidad solo demostrarían una menor resistencia de nuestros países a tal inserción, al eliminarse las barreras creadas durante el breve período en que las políticas regionales de desarrollo apostaron a la formación de empresariados nacionales.

2.2. LA ESTRATEGIA DE LA GLOBALIZACIÓN

Hasta hace pocas décadas el desarrollo fue entendido como un hecho nacional y su sujeto era el estado - nación. Como un acto de patriotismo, todos los ciudadanos debían aportar a la construcción de la riqueza de la nación y, desde esa óptica, cualquier forma de debilitamiento del estado era considerada como un crimen de "lesa patria". De ahí que la historia de todos los países latinoamericanos registre alguna experiencia de movimientos nacionalistas. No obstante, queda la duda de si éstos se sustentaron realmente en el desarrollo de las economías nacionales o si solo giraron en torno a tesis filosófico - políticas, como repercusión tardía del nacionalismo europeo.

En todo caso, la oportunidad o intención de forjar una ideología económica nacionalista ya no tiene asidero -ni material ni político- en las dinámicas de globalización del mundo actual. Hoy, las elites económicas y políticas piensan en el estado como el reducto de la burocracia sindicalista y en el nacionalismo como un arcaísmo del pasado. En ese contexto, el liderazgo de la economía y de las políticas del estado se orienta a crear condiciones para la apertura a la globalización. Ella exige competitividad internacional, generalmente ausente en las empresas nacionales²⁶. Estas ven en la alianza con la Inversión extranjera su única opción de supervivencia, a tal punto que en muchos países, las empresas ineficientes han quebrado, con la consecuente pauperización empresarial.

Ahora bien, tal alianza supone calificar qué empresas son atractivas para el mercado regional de la globalización -es decir capaces de generar excedentes y capitalización- y disponer de un país viable y competitivo, libre de las trabas que imponía el estado - nación de antaño. Se espera que exista también voluntad política para ofrecer las mejores condiciones políticas y jurídicas al capital internacional. El ideal es

²⁶ En un artículo de prensa se menciona que "el subsecretario político del Ministerio de Relaciones Exteriores, Luis Gallegos, lamenta que el empresariado nacional haya sido incapaz de aprovechar la liberación total de aranceles concedida por Europa y EEUU en reciprocidad por los esfuerzos que realiza Ecuador en la lucha contra el narcotráfico". El autor del artículo dice: "El empresario no lee. No se informa. No comprende muy bien los procesos macroeconómicos, los cambios profundos del entorno mundial ni la transformación constante de los mercados. No se educa. No actualiza sus aptitudes de administración gerencial. (...) Fundamentalmente, el empresario ignora las diferencias entre eficiencia, productividad y competitividad. Reduce su gestión a un obsesivo proceso de reducción atolondrada de costos..." (Manuel Maldonado, "Tiempos del Mundo", www.tdmec.com 19 abril del 2001).

aquel que logre reducir al mínimo el costo de la mano de obra calificada, sin impuestos a la producción sino solo al consumo masivo interno, con libre movilidad de mercancías (importación - exportación exenta de todo arancel) y especialmente de capitales. Se espera también que las transferencias financieras tengan un costo tendiente a cero, puesto que son una importante garantía ante el riesgo de inestabilidad socio-política. Dadas estas condiciones surge la interrogante de cuál es la propuesta de este modelo para superar los bloqueos al desarrollo humano sostenible que se generaron en el modelo anterior. Aunque complejo y difícil de lograr, el papel de enlace de la elite económica con la globalización está relativamente claro. Pero ¿cuál es el del resto de la población en esa lógica económica?

Hasta ahora en la concepción de gestión del desarrollo se había aceptado como obvia la separación social entre aquellos a quienes se atribuye el derecho de liderar y controlar las dinámicas de la economía y aquellos a los que solo les corresponde trabajar como asalariados; entre quienes ejercen el derecho al ahorro y la inversión y quienes dependen de las políticas compensatorias para atenuar la pobreza. La historia ha demostrado que la relación del sector empresarial nacional con el mercado internacional no implica automáticamente la inversión nacional. Por el contrario, las relaciones sociales y de consumo a las que aspiran los empresarios hacen de ellos residentes ecuatorianos en el extranjero que miran al país como una

hacienda y a los ecuatorianos como masa trabajadora de dicha hacienda. En la época del cacao, menciona Fierro (1992a),

una parte considerable de la renta cacaotera se desvió hacia el consumo suntuario o a sufragar los gastos de estadía de los miembros ausentistas de las familias agro-exportadoras. Un cálculo hecho por Víctor Emilio Estrada estima que entre 1900 y 1913 salieron del país 19,6 millones de sucres, es decir la quinta parte de las utilidades brutas de los cacaoteros. Este cálculo se basa en la constatación de que miembros de cerca de 100 familias residían en el exterior.

La historia demuestra igualmente que el liderazgo económico, social y territorial concentrado tampoco se revierte en la economía local cuando en ella no hay una participación social amplia o cuando los empresarios no pertenecen a esa localidad. Es el caso de los efectos territoriales y sociales de la agro-exportación bananera en la Costa. Al respecto es significativa la comparación que hace Fierro entre las provincias de El Oro y de Los Ríos:

mientras en la primera provincia se han registrado más de 1.000 productores bananeros, con una extensión promedio de 24 hectáreas, en Los Ríos hay apenas 67 productores, de los cuales cinco haciendas del grupo Noboa controlan más de la mitad de la superficie. El predominio en Los Ríos de grupos económicos residentes en Guayaquil, cuya capacidad de consumo y reinversión es baja, es un factor de 'succión' de los recursos de la economía

La historia demuestra igualmente que el liderazgo económico, social y territorial concentrado tampoco se revierte en la economía local cuando en ella no hay una participación social amplia o cuando los empresarios no pertenecen a esa localidad.

regional, que no se da en la provincia de El Oro, donde se ha consolidado una pequeña y mediana burguesía regional que reinvierte y consume en la zona. Como resultado, hacia 1992, El Oro se ubica en el tercer lugar por sus indicadores económicos y sociales, en tanto que Los Ríos está en décimo séptimo lugar, y último en la Costa.

Fierro cita las siguientes cifras:

En El Oro hay 4.545 habitantes por médico, frente a 8.333 habitantes en Los Ríos; 6,4% de analfabetismo en El Oro, frente a 19,8% en Los Ríos; las viviendas sin agua potable son el 45% en El Oro, frente al 77,6% en Los Ríos; y la productividad por habitante en El Oro supera en diez puntos a la de Los Ríos.

En comparación con el ciclo del cacao o del banano, el boom petrolero tuvo mayor significación en el desarrollo local del país debido al incremento del circulante de los petrodólares en la economía nacional y a las grandes inversiones del estado en infraestructura vial, energía y comunicaciones, salud, educación y vivienda. Sin embargo, no significó un soporte suficiente para el desarrollo humano sostenible, dada la alta concentración de los ingresos:

En 1975 el 20% más pobre de la población apenas percibía el 3% del ingreso, en tanto el que el 20% más rico recibía el 52,4%. Según Acosta, para 1979 se estimaba que mientras el 40% más pobre percibía el 6% de los ingresos, el 10% se apropiaba del 58% de la renta nacional (Acosta 1983, citado por Fierro 1992: 78).

Este modelo, sustentado en la concentración de la riqueza social y territorial ha constituido, hasta hoy, un bloqueo para el desarrollo humano sostenible y se ha traducido en políticas excluyentes de la participación social en los procesos de desarrollo. El crecimiento y la productividad han sido responsabilidad y beneficio de un sector social minoritario que concentra el capital. Por su parte, las políticas sociales se han concebido como un mal necesario: tal ha sido la respuesta al problema ético que supone aceptar que el modelo sólo ha generado más pobreza y extrema pobreza.

Hoy en día el modelo -como concepto y según se refleja en las políticas de Estado de los últimos gobiernos- propone que los sectores "económicamente más dinámicos" asuman la responsabilidad de intermediar frente a la globalización, a una inversión extranjera no condicionada -incluso si se trata de "capitales golondrinas"-, a la explotación de los recursos naturales sin "trabas burocráticas ambientalistas", y a una privatización de las empresas estatales que no distinga áreas estratégicas. A los sectores de ingresos medios les corresponde aportar a la economía mediante la tributación, liberando al estado de la carga social. Para los pobres quedan los bonos solidarios, la alimentación escolar y otras formas de caridad. La participación social se concibe como la incorporación de la población a las reformas de ajuste por la vía de los aportes impositivos al fisco. No se espera potenciarla como fuerza para el desarrollo.

En pocas palabras, esta concepción del desarrollo no difiere de la tradicional. En los dos modelos el recurso humano es una carga, no una energía. El fundamento de las políticas sociales es ético y no estratégico. Es decir, se trata, nuevamente, de un modelo que traba el desarrollo. Se piensa que mediante la inversión nacional y extranjera aparecerán enclaves de crecimiento económico, con capitales altamente móviles, pero sin la incorporación de amplios sectores de la población a nuevas prácticas de una economía incluyente.

En realidad, un crecimiento económico que consolide economías dinámicas y competitivas no tiene por qué oponerse al desarrollo social. *Se trata de concebir al desarrollo como un proceso de inclusión social.* Por ello, la globalización debería revertir la propuesta de desarrollo del siglo pasado. Esto exige también un sacrificio a las élites. En Estados Unidos, hacia 1986, durante la segunda presidencia de Reagan, republicanos y demócratas acordaron rebajar la tasa más alta del impuesto a la renta al 28%. [...] Luego se presentó una emergencia: la ampliación del déficit. El presidente Bush, padre del actual, decidió que había que aumentar los impuestos "temporalmente" [...] Les pidió a los más adinerados que hicieran un sacrificio y aumentó la tasa máxima a 31 por ciento. Pero todavía el déficit era un problema cuando Clinton asumió la presidencia en 1993. De nuevo se acudió a los de

mayores ingresos y la tasa máxima fue aumentada al 39,6 por ciento. [...] En 1990 el uno por ciento de los hogares de los EEUU pagó el 25 por ciento del total del impuesto a la renta. Al llegar a 1998 estaban pagando el 34,6% del total. En 1990 el cinco por ciento de los contribuyentes estaba pagando el 43,6% del total de los impuestos. En 1998 estaban pagando más de la mitad. Y estos son justamente los que al mismo tiempo crearon empleos y sentaron las bases para el auge de los años noventa²⁷.

En razón del gran aporte entregado durante más de un siglo por la economía local a la acumulación de capital del empresariado nacional y para que el país logre recuperar terreno en la conformación de una población autogestionaria y pro-activa, bajo las nuevas condiciones derivadas de la globalización; es necesario que los sectores económicos más fuertes (emulando a los países que han avanzado en la democratización de las oportunidades) contribuyan a la economía del país con una parte significativa de sus ganancias y renuncien a los tradicionales subsidios estatales. Se democratizaría así la riqueza nacional. Se potenciaría social y territorialmente la capacidad de ahorro, el crédito y las oportunidades de inversión en los espacios locales. Sin ese cambio no es posible hablar de desarrollo local: las experiencias se limitarán a ser meros ejercicios de gestión local, sin ningún impacto en el desarrollo humano sostenible.

27 Claudio Campuzano, corresponsal en Nueva York de «Tiempos del Mundo», www.tdmec.com, 15 marzo de 2001.

Las estrategias de la globalización. Síntesis

- ❖ Un sector empresarial nacional moderno altamente competitivo que haga de bisagra con la inversión extranjera y la globalización.
- ❖ La constitución de un marco jurídico y político que ofrezca ventajas comparativas nacionales suficientes para atraer inversión extranjera.
- ❖ El logro de la competitividad de las empresas nacionales en el mercado mundial y la capacidad de ofrecer ventajas comparativas de verdadero interés para la inversión extranjera supone ser competitivos en la generación de ganancias. De tener garantizado el mercado, el producto y la producción, la ganancia puede lograrse manteniendo tecnología de punta al día, bajos costos de mano de obra y de materia prima; dos aspectos en los que el modelo considera que los países latinoamericanos pueden ser altamente competitivos, es decir en ofertar una mano de obra capaz de vivir en los límites de la subsistencia y mantenerse como sociedades poco desarrolladas. El débil tejido social e institucional pone pocas trabas a los procesos de desregulación en la explotación de recursos naturales a bajos costos y garantiza alta movilidad de las mercancías y el capital.
- ❖ El liderazgo del desarrollo se transfiere al empresariado y a la inversión extranjera. Sin embargo, dado el supuesto de alianzas entre inversionistas nacionales y extranjeros, continuaria vigente el modelo de acumulación de capital en elites nacionales que aunque ya no son responsables de dirigir el desarrollo, actúan como articulación con la economía mundial.
- ❖ Una sociedad y una reforma del Estado que contribuyan a crear las condiciones de ventajas comparativas y competitivas nacionales.
- ❖ Al Estado le corresponde reducir las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio, desregular los mercados y el sistema financiero, bajar los costos internos de transacción, mantener la estabilidad de precios internos, reducir el tamaño del Estado y la acción pública a su mínima expresión, privatizar para mantener el equilibrio fiscal.
- ❖ Al conjunto de la sociedad le corresponde aportar con mano de obra a costos competitivos. La oferta de salarios bajos supone que los campesinos subsidien con alimentos y materia prima barata a los centros de producción y a las ciudades.
- ❖ Al Estado le corresponde controlar los desequilibrios poblacionales y políticos con políticas sociales compensatorias, evitando problemas de gobernabilidad, inestabilidad, huelgas, paros, manifestaciones y otras formas de conflictos que supongan

riesgos para la estrategia, una de cuyas condiciones básicas es la alta movilidad del capital financiero.

- ❖ Se mantiene el supuesto de que el sector moderno -a cargo de la inversión extranjera en el proceso de globalización- transmitirá el desarrollo al resto de la sociedad.

- ¿Cuáles son los sectores y tipos de empresas y/o emprendimientos que en conjunto absorben a la mayor parte de la población económicamente activa del país, que diariamente generan más oportunidades laborales y alcanzan la mayor cobertura en todo el territorio nacional?
- ¿Cómo y dónde generar el ambiente más favorable para el desarrollo y crecimiento de emprendimientos socioeconómicos masivos, capaces de ampliar el empleo en el corto y mediano plazo y con mejor impacto en la calidad de vida de las familias?

2.3. LA ESTRATEGIA DE LA INCLUSIÓN SOCIAL

En Ecuador, como en la mayoría de países de América Latina, los gobiernos, las instituciones del Estado y los políticos, han heredado conceptos, ideologías y prácticas del siglo pasado y algunas incluso del siglo XIX. Reducen el desarrollo a la simple relación del "sector productivo" versus el "sector social". Supuestamente el sector productivo es quien genera las oportunidades laborales para el sector social. En el sector productivo estarían los "capitalistas" y en el sector social estarían los "trabajadores". Esta relación por supuesto existe, pero su forma no es siquiera cercana a la imagen de las grandes fábricas y ciudades industriales propia de los países industrializados. Ella está apenas presente en pequeños

sectores de la economía nacional y en el imaginario del sindicalismo y anti-sindicalismo tradicional. Pero en el espacio económico nacional, la relación entre capitalistas y trabajadores se produce en miles de pequeñas y medianas empresas, donde, incluso, a veces, los "capitalistas" y "trabajadores" intercambian sus roles sociales.

La vieja concepción domina la gestión del Estado y de sus gobiernos, manteniendo, como si fuera obvia, la relación entre el sector productivo y el empleo. En síntesis esta concepción supone que hay una identidad entre las grandes empresas monopolísticas y la generación de empleo. Varios autores nacionales ya han escrito sobre esta idea. Existen investigaciones cuyas cifras ya mencionamos y que son reforzadas en estudios recientes.

Las micro y pequeñas empresas -MYPEs- son las que más aportan en el empleo total del país. La microempresa y el trabajo por cuenta propia ocupan a cerca de 3,9 millones de personas, que representan aproximadamente el 69% de la PEA nacional y un 72% del total de ocupados.

Las micro y pequeñas empresas -MYPEs- son las que más aportan en el empleo total del país. La microempresa y el trabajo por cuenta propia ocupan a cerca de 3,9 millones de personas, que representan aproximadamente el 69% de la PEA nacional y un 72% del total de ocupados. Según datos de la OIT, el 86% de las microempresas están conformadas por hasta cinco trabajadores, el 56,5% del autoempleo es unipersonal, y el 41,3% ocupa entre 2 y 5 personas. En promedio cada microempresa ocupa aproximadamente hasta 2,4 trabajadores (Peñafiel 2002: 126).

Se confirma así una realidad que aunque evidente para todos no logra calar en las políticas de Estado.

Sin embargo, seguramente por un ingenuo desconocimiento los gobiernos del último siglo, algunos expertos en análisis económico y los medios de comunicación siguen suponiendo y pidiendo a las "élites económicas", que asuman la responsabilidad de liderar la economía nacional. La cuestión, no ideológica sino pragmática, es que no lo pueden hacer. Ni financiera, ni técnica, ni materialmente le es posible asumir esa responsabilidad.

De allí que, frente al desarrollo nacional, la generación de oportunidades laborales y el logro de un equilibrio territorial en la economía, los interrogantes son: ¿Dónde deben crearse las mejores condiciones de infraestructura productiva? ¿Cómo y dónde generar el ambiente más favorable para el desarrollo y creci-

miento de emprendimientos socio - económicos masivos, capaces de ampliar el empleo en el corto y mediano plazo y con mejor impacto en la calidad de vida de las familias?

Puesto que persiste la creencia de que las elites económicas tradicionales son las fuerzas más dinámicas de la economía y de ellas depende la generación de empleo, a ellas precisamente se les ha entregado la gestión estatal de la economía. Siempre han recibido las mejores condiciones de acceso al crédito, las vías más eficientes para la capitalización e inversión en sus empresas, siempre se han beneficiado del marco legal más apropiado para intermediar con la globalización y para aliarse con la inversión extranjera, "sin trabas, creando confianza", sin barreras a pesar de la volatilidad del capital financiero. En caso de crisis y quiebras masivas (congelamiento bancario en Ecuador 1998 y en Argentina 2001) reciben como subsidio el ahorro de toda la nación. Por el contrario, los otros, los agrupados bajo el membrete de "trabajo" solo se les atribuye ser beneficiarios de las políticas sociales.

Así en la mayoría de nuestros países el Estado se divide en el "frente económico" y el "frente social". El primero, responsable del desarrollo económico, se preocupa de gestionar recursos y condiciones apropiadas para potenciar el llamado "sector productivo". Al frente social, responsable del desarrollo social, se le atribuye la función de "combatir la pobreza". Sus políticas públicas se conciben como "pago de la deuda social", un problema

ético del Estado basado en el hecho y en la aceptación que el modelo de desarrollo vigente, en vez de incorporar más población a los procesos productivos, los excluye. Llevadas al extremo, las políticas sociales se convierten en políticas compensatorias, que alcanzan la frontera de la caridad estatal dando como resultado los "bonos solidarios", que junto a otras acciones similares del Estado, en vez de construir ciudadanía, se dedica a crear mendicidad y a fortalecer el clientelismo político. Socialmente destruye la dignidad y económicamente excluye de los procesos del desarrollo a la mayor parte de la población. En este sentido "participación ciudadana" significa contribuir a las políticas del frente económico reduciendo los costos de los "sectores productivos".

El fomento de políticas que continúen estimulando la concentración de la riqueza y de las oportunidades solo podrá generar enclaves de crecimiento económico con capitales altamente móviles, pero que, sin incorporar masivamente a la población a nuevas prácticas de una econo-

mía incluyente, no tiene ninguna posibilidad de generar desarrollo.

No se trata de dos objetivos. Por un lado, el crecimiento de economías dinámicas y competitivas y, por otro, el "desarrollo social", objetivo complementario o "solución moral" ante el alto costo social que demanda el primero. Tampoco se trata de eliminar las oportunidades a las grandes empresas. Se trata de democratizar la economía, lo cual significa reubicar socialmente el liderazgo económico en los actores que generen más empleo. De reforzar los enlaces económicos de los cientos de miles de pequeños emprendimientos con los medianos y con los grandes. El Estado debe integrar las políticas del frente económico y el social en una sola gestión del desarrollo, democratizando territorial y socialmente la inversión en infraestructura, favoreciendo la capitalización de las economías locales, no concentrando el acceso a los recursos financieros. En una palabra, fortaleciendo las iniciativas individuales y colectivas de emprendimientos socio-económicos en el sentido social más amplio.

- ¿Cuáles son las diferencias entre la estrategia del modelo de crecimiento, de la globalización?
- ¿Una estrategia socialmente incluyente en que modificaría las relaciones de los actores socioeconómicos y políticos?
- ¿Cómo mira a su localidad desde una estrategia socialmente incluyente?
- ¿Qué condiciones requiere el país para lograr una estrategia socialmente incluyente?
- ¿Cuáles actores harían posible esta estrategia?

SÍNTESIS DE LA UNIDAD

El Desarrollo y sus teorías

- ❖ Originalmente el desarrollo económico fue concebido como el incremento sostenido e irreversible del ingreso real por habitante.
- ❖ En términos más generales, es un paradigma (un modo de entender el mundo) nacido luego de la segunda guerra mundial, sustentado en el impulso a la modernización económica y social, la superación del atraso tecnológico y el papel rector de un estado nacional que lo impulse.
- ❖ Este paradigma entra en crisis en los últimos treinta años por su enfoque totalizador y por la crisis de los estados - nación

Entre las teorías del desarrollo disponibles, constan

- ❖ Teoría del crecimiento (teoría de la modernización).
- ❖ Teoría de la dependencia.
- ❖ Modelo de planificación centralizada (socialismo real).
- ❖ Modelo neoliberal (CW).
- ❖ Modelo de la economía privada dirigida por el estado (modelo del vuelo de ganso).
- ❖ Concepto del condicionamiento cultural del desarrollo.
- ❖ Concepto del desarrollo sostenible.

El Debate sobre el desarrollo en América Latina

En la región el debate opuso en su origen a los teóricos de la modernización (José Medina Echavarría, Raúl Prebisch, Gino Germani) y los teóricos de la dependencia (André Gunder Frank, Fernando Enrique Cardoso, Enzo Faletto, Ruy Mauro Marini, Theotonio Dos Santos).

Para los teóricos de la modernización

- ❖ La sobre - vivencia de la sociedad tradicional es una de las causas esenciales del subdesarrollo latinoamericano.
- ❖ El desarrollo es posible logrando un crecimiento económico rápido.
- ❖ El desarrollo solo será posible si se logra la *transición de lo tradicional a lo moderno*.

-
- ❖ A la *industrialización* le correspondería el rol central como elemento de ruptura entre lo tradicional y lo moderno
 - ❖ El desarrollo económico que se genere en el sector moderno de la economía se transmitirá a todo el "cuerpo social"

Los teóricos de la dependencia

- ❖ Cuestionan el supuesto del paso del desarrollo *hacia afuera* al desarrollo *hacia adentro* que teóricamente generaría mayor independencia del comercio exterior.
- ❖ La industrialización latinoamericana produjo una mayor dependencia del comercio exterior.
- ❖ El desarrollo y el subdesarrollo son productos simultáneos de un mismo sistema económico y social internacional, no son dos etapas de un camino sucesivo que todas las sociedades deben atravesar.

Elementos para un desarrollo alternativo

- ❖ La oportunidad o intención de forjar una ideología económica nacionalista ya no tiene asidero -ni material ni político- en las dinámicas de globalización del mundo actual.
- ❖ Confiar en las élites económicas y políticas ha resultado contraproducente. La historia ha demostrado que la relación del sector empresarial nacional con el mercado internacional no implica automáticamente la inversión. La historia demuestra igualmente que el liderazgo económico, social y territorial concentrado tampoco se revierte en la economía local.
- ❖ Este modelo, sustentado en la concentración de la riqueza social y territorial ha constituido, hasta hoy, un bloqueo para el desarrollo humano sostenible.
- ❖ Es necesario *concebir al desarrollo como un proceso de inclusión social*.
- ❖ Es necesario que los sectores económicos más fuertes contribuyan a la economía del país con una parte significativa de sus ganancias y renuncien a los tradicionales subsidios estatales.
- ❖ Hay que democratizar la economía, es decir, reubicar socialmente el liderazgo económico en los actores que generen más empleo y desprenderlo de las élites tradicionales.
- ❖ Deben reforzarse los enlaces económicos de los cientos de miles de pequeños emprendimientos con los medianos y con los grandes.
- ❖ Por ello, el estado debe integrar las políticas del frente económico y el social en una sola gestión del desarrollo.

UNIDOS

UNIDAD 2

Desarrollo Sustentable



Maria Argüello

Fabricio Guamán

EcoCiencia

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas tres décadas las percepciones sobre el ambiente han variado marcadas a menudo por eventos históricos. Se pasó desde el mito de los "recursos infinitos", que sustentaba la toma de decisiones hasta 1960, hasta el de la protección ambiental que se enfocó en los "impactos ambientales de las actividades humanas y el incremento del consumo". En los años 1970 y 1980 surgió el enfoque del "manejo de recursos" que se transformó luego en el "manejo del ambiente". Finalmente en los años noventa el paradigma fue el del "desarrollo sustentable" o la integración de las metas ambientales, sociales y económicas de forma integral y *holística*.

El "desarrollo sustentable" se ha convertido en una de las frases más utilizadas por los seguidores del desarrollo y la protección del ambiente. Mencionado desde las comunidades rurales en algún rincón alejado de cualquier país en desarrollo hasta las altas esferas de los países industrializados y los organismos mundiales, tiene diferentes significados, dependiendo de quién lo use y para los fines que se use. Este amplio uso por tan diversos actores es en parte el reflejo de las múltiples percepciones y definiciones de este término.

Treinta años han transcurrido desde que por primera vez se mencionó el término. A pesar de que durante este tiempo han aparecido críticas, aportes y

redefiniciones, es claro que el concepto está todavía en construcción y que hoy más que nunca es relevante frente a los problemas ambientales y sociales mundiales. Varios de nosotros hemos visto y en algunos casos, hemos sido parte del desarrollo de estrategias mundiales y nacionales para alcanzar este ansiado objetivo. Probablemente hemos formado parte de los innumerables proyectos y programas que en nuestros países se han ejecutado. Sin embargo, y a pesar de este esfuerzo, es claro que los problemas de degradación del ambiente y aumento de la pobreza no se han solucionado. Por ello, éste es un momento interesante para reflexionar sobre este paradigma o teoría de desarrollo, o como le queramos llamar. Hay que analizar el concepto, sus metodologías y sus resultados. Ciertamente es un momento clave para revisar nuestras certezas sobre este tema y continuar en la construcción de un objetivo que a pesar de las dificultades deberíamos alcanzar.

Esta Unidad pretende entonces revisar la noción de desarrollo sustentable, desde sus orígenes, pasando por su construcción teórica hasta los mecanismos que se han utilizado para su implementación. Revisaremos el concepto y algunos principios en los que éste se sustenta y finalmente cómo su implementación se ha llevado a cabo en nuestro país. El principal tema de este documento será la *dimensión ambiental*

del desarrollo sustentable, los límites y potencialidades de este paradigma, aunque se revisarán los aspectos sociales más relevantes o directamente relacionados con el mismo.

En el primer capítulo, se describirán los orígenes del concepto de desarrollo sustentable, los documentos y propuestas clave en su construcción. En el segundo, se presentará el concepto tal y como se lo utiliza en la actualidad,

poniendo especial énfasis en los principios y conceptos ecológicos que lo sustentan. Adicionalmente y aunque de manera restringida, se examinarán las implicaciones sociales del desarrollo sustentable en cuanto al acceso, control y uso de los recursos. Finalmente, en el tercer capítulo, se describirá brevemente la problemática ambiental del Ecuador desde la perspectiva del desarrollo sustentable.

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

Al final de esta unidad se espera que los participantes:

- Identifiquen los distintos significados que recubre el término *desarrollo sustentable* y que constituyen parte de las *tendencias* que existen entre sus promotores.
- Tengan elementos para contrastar críticamente las dinámicas y leyes del mundo físico y biológico con las dinámicas y leyes de funcionamiento de su sociedad local.

EL DESARROLLO SUSTENTABLE: HISTORIA Y CONCEPTOS

1.1. LOS ORÍGENES DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

1.1.1. TREINTA AÑOS DE CONSTRUCCIÓN DE UN PARADIGMA

El término "desarrollo sustentable" no es una idea nueva. La Conferencia sobre la Biosfera realizada en París y la Conferencia sobre los Aspectos Ecológicos del Desarrollo Internacional, llevadas a cabo en 1960, alertaron al mundo sobre la degradación ambiental y la necesidad de acción. Libros como el de Rachel Carson, en 1962, *Primavera Silenciosa*, hicieron reflexionar al mundo por primera vez sobre cómo los humanos habían abusado del planeta Tierra al punto de que sus efectos se volvieron visibles y aún peligrosos para la supervivencia de la humanidad. El informe *Límites del crecimiento*, publicado por el Club de Roma en 1972, concluyó que había llegado el momento de promover un tipo de desarrollo que no afecte al ambiente. Este reporte fue publicado en junio de 1972 justo antes de la apertura de la Conferencia de las Naciones Unidas en Estocolmo, conocida como "Solo una Tierra". De esta reunión proviene la declaración y el Plan Acción de Estocolmo con 109 recomendaciones para acciones nacionales e internacionales en las áreas de conservación de los recursos naturales, educación, asentamientos humanos y polución. La

Conferencia de Estocolmo de 1972 generó mecanismos institucionales para enfrentar los temas ambientales globales, que incluyen al Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (UNEP por sus siglas en inglés). Entre los años de 1974 y 1981, las Naciones Unidas realizaron doce conferencias mundiales de las cuales al menos tres estaban directamente relacionadas con temas ambientales.

Estas conferencias no produjeron los resultados esperados. Por el contrario, la crisis continuó y se multiplicó y las tendencias de riqueza para el primer mundo y de pobreza para los países en desarrollo continuaron. Los problemas de polución que se pretendían enfrentar con la Conferencia de Estocolmo se expandieron. El suelo y la cobertura vegetal, y muchas especies de plantas y animales, comenzaron a desaparecer.

En este panorama surgió la *Estrategia Mundial para la Conservación* que promovió el concepto de protección ambiental para beneficio del interés de la especie humana. Posteriormente se estableció la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo (WCED) que en 1987 publicó un informe bajo el título de *Nuestro Futuro Común*, llamado también *Informe Brundtland*. En respuesta al deterioro de las condiciones ambientales mundiales, las Naciones Unidas deciden realizar

en 1992, la Conferencia Mundial sobre Ambiente y Desarrollo, en el vigésimo aniversario de la reunión de Estocolmo. Esta reunión se realizó en Río de Janeiro y se conoce como la *Cumbre de la Tierra*. Allí se aprobó la llamada *Agenda 21*, un programa que define las iniciativas sobre desarrollo sustentable para el siglo XXI.

Entonces, aunque el pensamiento sobre desarrollo sustentable es diverso, hay claramente un cuerpo de pensamiento que lo identifica. Está formado por tres documentos producidos en los años comprendidos entre la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano en Estocolmo en 1972 y la de Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro en 1992. Los hitos históricos en el debate sobre desarrollo sostenible son sin duda la *Estrategia Mundial para la Conservación* (UICN 1980), *Nuestro Futuro Común* (Brundtland 1987) y *Cuidar la Tierra* (UICN 1991). Sobre la base de estos documentos, los estados del mundo reunidos en las Naciones Unidas establecieron algunos mecanismos que harían viable el desarrollo sustentable en el mundo. Entre los más relevantes cabe destacar la Convención de Diversidad Biológica, la Convención Marco

sobre Cambio Climático y la Convención de Lucha contra la Desertificación.

1.1.1.1. Las bases conceptuales del desarrollo sustentable

La Estrategia Mundial para la Conservación

La Estrategia Mundial para la Conservación (EMC) fue preparada durante los años setenta por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN), el Fondo Mundial para la Vida Silvestre (WWF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (UNEP). El documento fue publicado en 1980 (UICN 1980). La EMC representó un significativo refrescamiento en el pensamiento sobre la conservación, porque marcó un alejamiento desde las posturas de "prevención", hacia intentar una "cura" para la pérdida de las especies silvestres y de los hábitats y porque confirmó que la clave para el desarrollo sustentable era el logro de las metas tanto de conservación como de desarrollo. La EMC plasmaba ideas que habían sido desarrolladas particularmente por la UICN durante una década.

La EMC identificó tres objetivos de conservación:

- ❖ *El mantenimiento de los procesos ecológicos* que son aquellos gobernados, basados y controlados por los ecosistemas y que son esenciales para la producción de alimento, salud y otros aspectos de la supervivencia humana y el desarrollo sustentable.
- ❖ *La preservación de la diversidad genética*, es decir la variedad del material genético de plantas y animales, que constituyen no solo la base de la sustentabilidad ecológica sino

también de la seguridad alimentaria y de salud actual y futura. Así, La EMC argumenta que las especies silvestres son también importantes por su potencial económico: "puesto que no se puede predecir qué especies serán útiles para el futuro" (IUCN, 1980 párrafo 3.2). La diversidad genética es un seguro y una inversión para el futuro (por el potencial de cosecha y uso farmacéutico) (párrafo 3.2).

- ❖ *El uso sustentable de los recursos.* La EMC enfatiza la utilidad de las especies y los ecosistemas para la subsistencia humana y el desarrollo económico y descansa fuertemente sobre los conceptos ecológicos del uso sustentable. Las políticas tradicionales sobre conservación de la vida silvestre tienen un alto perfil y se constituyeron en la base para el establecimiento de parques y reservas por su beneficio indirecto (control de escorrentía o erosión) o directo a través de los pagos de turistas.

Nuestro Futuro Común

El informe de la Comisión Mundial sobre Desarrollo y Ambiente es el segundo documento mayor dentro de la corriente del desarrollo sustentable. Este informe, mundialmente conocido como *Nuestro Futuro Común*, fue presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1987 por la entonces Ministra de Ambiente de Noruega, Gro Harlem Brundtland. El *Informe Brundtland* trata de rescatar el espíritu de la Conferencia de Estocolmo en 1972 puesto que coloca el debate sobre desarrollo sustentable dentro del contexto económico y político del desarrollo internacional y ubica el tema ambiental firmemente dentro de la agenda política. También contribuyó a que la Asamblea General de las Naciones Unidas discuta el tema ambiental y el de desarrollo como uno solo.

El informe se construye desde la premisa de que los temas de desarrollo y ambiente no pueden estar separados: "es entonces inútil enfrentar los problemas ambientales sin una perspectiva más amplia que incluya los factores subyacentes de la pobreza mundial y la inequidad internacional" (Brundtland 1987). Los vínculos recíprocos entre pobreza y ambiente son considerados "como una causa importante y a la vez efecto de los problemas ambientales globales".

En *Nuestro Futuro Común*, el desarrollo sustentable se sostiene en dos premisas:

- a. El concepto de las *necesidades básicas* y su corolario *acciones prioritarias para los pobres*.
- b. La idea de los límites ambientales.

Estos límites no son sin embargo, aquellos establecidos por el ambiente en sí mismo, sino los relacionados a la tecnología y la organización social. Una sustentabilidad biofísica no puede ser mantenida sin políticas que activamente consideren el acceso a los recursos y la distribución de costos y beneficios. Es precisamente este informe el que introduce la definición más conocida y aceptada de desarrollo sustentable:

El desarrollo que satisface las necesidades de la presente generación sin comprometer la habilidad de satisfacer las necesidades de las futuras generaciones.

Mientras la EMC parte del supuesto de la necesidad de conservar los ecosistemas y trata de

demostrar que esto tiene un sentido económico (y, aunque como un tema de menor perfil, podría promover la equidad), *Nuestro Futuro Común*, parte del ser humano y enfrenta la discusión sobre qué tipo de política ambiental es requerida para alcanzar ciertas metas económicas y sociales. *Nuestro Futuro Común*, promueve una nueva forma de crecimiento sustentable, ambientalmente amigable, equitativo e integrador del desarrollo económico y sustentable: intensivo en cuanto a materia y energía y más equitativo en su impacto (Brundtland 1987: 52). *Nuestro Futuro Común* se sustenta ante todo en los paradigmas del mundo industrializado. El crecimiento es una de las más prominentes características de sus objetivos políticos.

RECUADRO No. 1

Objetivos críticos para las políticas de desarrollo y ambiente propuesta en el Informe Brundtland:

1. Reactivar el crecimiento
2. Modificar la calidad del crecimiento
3. Satisfacer las necesidades esenciales de trabajo, alimento, energía, agua y saneamiento
4. Asegurar un nivel poblacional sustentable
5. Conservar y ampliar la base de recursos
6. Reorientar la tecnología y el manejo del riesgo
7. Unir ambiente y economía en el proceso de toma de decisiones

Cuidar la Tierra

Publicada en 1991 por las mismas agencias que produjeron la EMC, *Cuidar la Tierra*, identifica nueve principios para el desarrollo sustentable (ver Recuadro 2). Incluye preocupaciones ya conocidas de la original EMC (por ejemplo el énfasis continuo en la capacidad de carga de la Tierra), pero hay una discusión explícita

sobre las prioridades de desarrollo, y sobre temas como el gasto militar, inequidad en la distribución de la riqueza, la desigualdad de género y de los niveles de vida. Así pues, tomando en cuenta las críticas expresadas a la anterior estrategia, toma de alguna manera en consideración la economía política a escala nacional e internacional.

RECUADRO No. 2

Requisitos prioritarios definidos en *Cuidar la Tierra*

1. Respeto y cuidado por las comunidades bióticas
2. Mejoramiento de la calidad de vida humana
3. Conservación de la vitalidad y diversidad de la Tierra
4. Minimizar el agotamiento de los recursos no renovables
5. Mantenerse dentro de la capacidad de carga de la Tierra
6. Cambio de prácticas y actitudes personales
7. Apoyo a las comunidades para que puedan cuidar sus propios ambientes
8. Establecimiento de un marco nacional para integrar el desarrollo y la conservación
9. Buscar como prioridad una Alianza Global

1.1.2. EL DESARROLLO SUSTENTABLE DESDE EL CONCEPTO HASTA LA APLICACIÓN

Desde su lanzamiento político, el desarrollo sustentable se ha convertido en la marca de las organizaciones internacionales dedicadas a lograr un desarrollo ambientalmente benigno. Todas las discusiones sobre la teoría del desarrollo en los años 1980 caen inevitablemente en la frase

"desarrollo sustentable" y en el énfasis en los temas ambientales para la planificación del desarrollo. En pocos años transcurridos entre la publicación de sus documentos centrales, el "desarrollo sustentable" se convirtió en la frase dominante del discurso de los planificadores del desarrollo. Para finales de los años ochenta la frase estaba en todos los informes de las consultoras y agencias mundiales. Se convirtió

en un discurso aceptado tanto por el primer mundo como por el mundo en desarrollo. Algunos autores sugieren que el desarrollo sustentable se convirtió en el paradigma de los noventa (Adams 1993).

A pesar de no contar con un desarrollo teórico claro y coherente, como varias de las teorías de desarrollo que han servido para interpretar nuestro mundo o, en el mejor de los casos, orientarlo, su uso en variados espacios políticos mundiales, nacionales o locales ha servido para catalizar el debate sobre la relación entre el cambio económico y los recursos naturales que lo sostienen. De estos debates han surgido varias definiciones de "desarrollo sustentable" y no se puede decir que existe un consenso en este tema. Incluso nadie podría decir qué constituye el desarrollo sustentable para cada país o cada comunidad. De alguna manera el "desarrollo sustentable" se ha convertido en un concepto similar al de la democracia, la libertad o los derechos humanos: difícil de definir aunque ampliamente aceptado.

El desarrollo sostenible o sustentable es a menudo definido como una estrategia para satisfacer las necesidades de la presente generación sin interferir con las necesidades de futuras generaciones. La definición misma y la manera en que es usada en la práctica puede recubrir muy diversos significados. El término desarrollo sustentable engloba estrategias de desarrollo con un amplio rango desde *verde claro* hasta *verde oscuro* desde el romántico y nostálgico conservacionismo hasta el utópico socialismo, desde el

crecimiento cero absoluto en la economía hasta el mantenimiento de la actual tasa crecimiento de la economía mundial. Como resultado, la noción "verde" del desarrollo ha sido incorporada sin esfuerzo tanto en el modelo de desarrollo del neoliberalismo como en el modelo de desarrollo socialista.

Sin embargo hay algunas definiciones que tienen amplio consenso. Además de la utilizada en el *Informe Brundtland*, cabe anotar las siguientes:

- ❖ Desarrollo sustentable es un proceso de toma de decisiones más que un evento o un acto. Es el proceso de cambiar el carácter de la sociedad. Un conjunto de actitudes y valores que necesitamos incorporar en nuestra forma de vida.
- ❖ El Desarrollo Sustentable es un proceso de toma de decisiones a nivel local, que integra y equilibra los aspectos ambientales, económicos y sociales (salud y bienestar de la sociedad) en un contexto global. Todos estos tres factores deben ser sustentados y desarrollados si queremos que las futuras generaciones puedan satisfacer sus necesidades (Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable).
- ❖ Es el *mejoramiento* de la calidad de vida de los seres humanos dentro de sus límites ecológicos (*Cuidar la Tierra*).

Más allá de si el desarrollo sustentable es un paradigma, un enfoque para la toma de decisiones, o un conjunto de actitudes, percepciones y prácticas; existe

El desarrollo sostenible o sustentable es a menudo definido como una estrategia para satisfacer las necesidades de la presente generación sin interferir con las necesidades de futuras generaciones. La definición misma y la manera en que es usada en la práctica puede recubrir muy diversos significados.

un amplio consenso en la idea de que el concepto incluye tres dimensiones: la ecológica, la social y la económica.

1.1.3. LA OPERACIONALIZACIÓN DEL DESARROLLO SUSTENTABLE: ALGUNOS MECANISMOS RELEVANTES

1.1.3.1. Cumbre de Río, 1992

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo (UNCED) comúnmente conocida como *La Cumbre de la Tierra*, se realizó en Río de Janeiro en junio de 1992. Representantes de gobiernos de 178 países acudieron a esta reunión. Los esfuerzos y discusiones durante la UNCED estuvieron dirigidos a negociar una propuesta ambiental que delineara los principios sobre el comportamiento personal y de las naciones respecto de la economía y el ambiente. Otros documentos importantes que resultaron de la UNCED fueron *la Agenda 21*, un documento de *Principios Forestales* y dos convenciones sobre Clima y sobre Biodiversidad. La declaración de Río es una propuesta de 27 principios sobre los cuales las naciones acuerdan basar sus acciones para enfrentar los temas de desarrollo y ambiente. *La Agenda 21* es un Plan de Acción de 40 capítulos sobre temas específicos relacionados con el desarrollo sostenible.

Grupos de ciudadanos de diferentes partes del mundo también se reunieron en Río y produjeron 48 convenciones y acuerdos alternativos propios. A pesar no ser *vinculantes*, es decir, que no constituyen ley para los estados, estos acuerdos expresan la preocupación de que los esfuer-

zos y acciones sobre los temas de desarrollo y ambiente mundial no deben ser realizados únicamente por los gobiernos. Las soluciones también, en última instancia, residen en las comunidades locales y en los grupos de ciudadanos.

Desde la *Cumbre de la Tierra*, las Naciones Unidas establecieron la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sustentable para monitorear el progreso de los países en el cumplimiento de los acuerdos suscritos en Río. Una matriz comparativa sobre el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos se puede ver más adelante cuando se analicen los resultados de la Cumbre de Johannesburgo, celebrada 10 años después de la de Río.

Como resultado de los compromisos adquiridos, los gobiernos deberían:

1. establecer sus Consejos Nacionales de Desarrollo Sustentable para coordinar los esfuerzos entre todos los sectores de la sociedad;
2. definir una Estrategia de Desarrollo Sustentable, y
3. establecer indicadores de sustentabilidad que permitan monitorear el progreso de los distintos países en su esfuerzo por alcanzar la sustentabilidad.

En Ecuador este Consejo fue constituido en mayo de 2002, diez años después de la Cumbre de Río. Mientras que la Estrategia Nacional de Desarrollo Sustentable fue elaborada en el año 2000. Cabe anotar que estas ins-

tancias y propuestas son poco conocidas regionalmente y no constituyen referentes institucionales y políticos para la toma de decisiones de los gobiernos. A nivel sub - regional, por ejemplo, el grado de cumplimiento de los compromisos es variado como se puede ver en la Tabla

No. 2. Sin embargo, es preocupante que en la región muy pocos países hayan definido los indicadores de sustentabilidad, puesto que sin una definición de cómo cada país define y quiere alcanzar este objetivo será difícil dirigir el desarrollo del país hacia él.

TABLA No. 1
CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS DE LOS PAÍSES DE LA
SUB - REGIÓN DE AMÉRICA DEL SUR.

País	Estrategia Nacional de Desarrollo Sustentable	Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable	Indicadores de sustentabilidad
Argentina		SI	
Brasil	SI	SI	
Bolivia	SI	SI	SI
Chile		SI	SI
Perú	SI	SI	
Ecuador	SI	SI	
Colombia	SI	SI	SI
Total	5	7	3

El Convenio sobre la Diversidad Biológica es el primer acuerdo global sobre conservación y uso sustentable de la diversidad biológica. Este tratado ganó aceptación amplia y rápida. Más de 150 gobiernos firmaron el documento de la Conferencia de Río y desde entonces más de 175 países lo han ratificado. El Convenio recuerda a los tomadores de decisión que los recursos naturales son finitos y establece una

nueva filosofía para el siglo XXI, la del uso sustentable. Mientras los esfuerzos pasados se enfocaron en proteger especies y hábitats particulares, el Convenio reconoce que todos los ecosistemas, especies y genes deben ser usados para beneficio de los seres humanos. Sin embargo, esto debería ser hecho de una manera y a una tasa que no conduzca a un deterioro de la diversidad biológica.

El Convenio de Diversidad Biológica tiene tres objetivos principales:

1. La conservación de la biodiversidad
2. El uso sustentable de los componentes de la biodiversidad.
3. La distribución justa y equitativa de los beneficios que provienen de la comercialización y utilización de la biodiversidad.

Las naciones que firman la convención se comprometen a :

- ❖ Identificar los componentes de la diversidad biológica importantes para la conservación y uso sostenible, y las actividades de monitoreo que pueden tener impactos adversos a esta diversidad.
- ❖ Desarrollar las estrategias, los planes o los programas nacionales para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica.
- ❖ Hacer de la conservación y el uso sostenible de la diversidad un elemento clave de la planificación y desarrollo de políticas.
- ❖ Implementar medios y programas educativos para promover un mejor entendimiento de la población sobre la importancia de la diversidad biológica y la necesidad de medidas para su conservación.
- ❖ Establecer leyes para proteger especies amenazadas, desarrollar los sistemas de áreas protegidas para conservar la diversidad biológica, y promover un desarrollo ambientalmente sano en estas áreas
- ❖ Rehabilitar y restaurar los ecosistemas degradados y promover la recuperación de especies amenazadas, ayudando a los habitantes locales a desarrollar estas actividades de remediación.
- ❖ Establecer los medios para controlar los riesgos de los organismos modificados por la biotecnología.

- ❖ Implementar pagos y penas por daños al ambiente al medio ambiente, con la participación pública, en los proyectos que amenazan diversidad biológica, para evitar o reducir al mínimo el daño.

- ❖ Prevenir la introducción de, y el control o eliminación de especies exóticas que amenazan ecosistemas, hábitats o especies.

El Convenio Marco sobre Cambios Climáticos es un complemento a los tratados sobre temas relacionados adoptados con anterioridad por varios países en el mundo. Igual que el anterior, fue aprobado en la Cumbre de Río, en donde 165 países lo firmaron. Hasta diciembre del 2002, 186 países lo habían ratificado. El objetivo del Convenio es la estabilización de las concentraciones de gases causantes del llamado *efecto Invernadero* en la atmósfera a un nivel que permita prevenir interferencias de origen humano que pudieran ser peligrosas para la estabilidad del clima del planeta. Este nivel deberá ser alcanzado dentro de un periodo de tiempo suficiente para permitir a los ecosistemas adaptarse naturalmente al cambio del clima, de manera que se asegure que la producción de alimento no esté amenazada y permita que el desarrollo económico se mantenga de manera sustentable.

Todas las naciones deberán:

- ❖ Desarrollar, actualizar periódicamente, publicar y poner a disposición de las partes, inventarios nacionales de las emisiones de origen humano y

las remociones logradas con los *sumideros* de todos los gases invernadero no controlados por otros protocolos.

- ❖ Formular, implementar, publicar y regularmente actualizar programas nacionales y, cuando sea posible, regionales que incluyan medidas para mitigar los cambios del clima provocados por los procesos antes mencionados.
- ❖ Promover y cooperar en el desarrollo, aplicación y difusión, incluida la transferencia de tecnologías, prácticas y procesos que controlan, reducen o previenen las emisiones de origen humano de gases de efecto invernadero.
- ❖ Promover el manejo sustentable, promover y cooperar en la conservación y ampliación, según sea apropiado, de *sumideros* y reservorios de todos los gases invernadero no controlados por otros protocolos, incluido la biomasa, bosques y océanos así como otros ecosistemas terrestres, costeros y marinos.
- ❖ Cooperar en la preparación para la adaptación a los impactos del cambio climático; desarrollar y elaborar planes apropiados e integrados para el manejo de zonas costeras, recursos hídricos y agricultura y para la protección y rehabilitación de áreas, particularmente en África, afectadas por la sequía y la desertificación, así como las inundaciones.
- ❖ Tomar en cuenta el cambio climático, en la medida de lo posible, en las acciones y

políticas relevantes a los temas sociales, económicos y ambientales y emplear métodos apropiados, formulados y determinados a nivel nacional, dirigidos a minimizar los efectos adversos en la economía, salud pública y en la calidad ambiental, de proyectos o medidas tomadas para mitigar o adaptarse al cambio climático.

- ❖ Promover y cooperar en los estudios científicos, tecnológicos, socio-económicos y de otro tipo y en la sistemática observación y desarrollo de datos relacionados al clima, con miras a mejorar el conocimiento y reducir la incertidumbre sobre las causas, efectos, magnitud y temporalidad del cambio climático y las consecuencias sociales y económicas de varias estrategias de respuesta.
- ❖ Promover y cooperar en el intercambio de información sobre estos temas.
- ❖ Promover y cooperar en la educación, entrenamiento, capacitación y desarrollo de opinión pública relacionada a estos temas.
- ❖ Comunicar al órgano de la Convención el proceso de cumplimiento de estos compromisos.

A su vez, los países desarrollados se comprometieron a:

- ❖ Adoptar políticas nacionales y medidas correspondientes de mitigación del cambio climático como limitar las emisiones de origen humano de

gases de efecto invernadero y ampliando los *sumideros* y *reservorios* para estos gases. Estas medidas y políticas deberán demostrar un liderazgo en modificar tendencias de largo plazo de emisiones causadas por el hombre, reconociendo la necesidad de que para el fin de esta década se deberá volver a anteriores niveles de emisiones de dióxido de carbono y otros gases invernaderos no controlados por otros protocolos.

- ❖ Para promover este progreso las partes comunicarán periódicamente sobre los resultados alcanzados por la adopción de estas medidas y políticas.
- ❖ Los cálculos de emisiones según fuentes y remociones logradas por los *sumideros* deberán tomar en consideración la mejor información disponible incluida la capacidad efectiva de los *sumideros* y las respectivas contribuciones de tales gases al cambio climático.

Los países desarrollados deberán proveer nuevos y adicionales recursos financieros requeridos para cubrir los costos totales que requerirán los países en desarrollo para aplicar estas medidas y deberán también transferir la tecnología requerida.

1.1.3.2. Los fracasos del desarrollo sustentable antes de la Cumbre de Johannesburgo

La implementación de los compromisos de la Cumbre de Río diez años después arroja resultados variados respecto del avance hacia el desarrollo sustentable.

La siguiente es una síntesis de los fracasos en el cumplimiento de este objetivo.

1. Declinan las negociaciones.

Una década perdida desde Río, marcada por el colapso de liderazgo y cumplimiento de los compromisos hechos por los países ricos en la Cumbre. En Río los países en desarrollo se comprometieron a participar en los acuerdos multilaterales, en particular la Convención sobre Biodiversidad y la de Cambio Climático. A su vez las naciones desarrolladas sustentarían este proceso mediante apoyo al fortalecimiento de capacidades, transferencia de tecnología y eliminación de barreras de comercio y acciones sobre la deuda. En realidad nada de esto ha sucedido. Aunque la liberalización del comercio en sí misma no es un obstáculo para el desarrollo sostenible se ha convertido en una espada de doble filo. Mientras es claro que ha abierto nuevos y vastos mercados para los países industrializados, por el otro lado no ha favorecido a los países en desarrollo. Barreras en productos clave continúan siendo un obstáculo para los productores de los países en desarrollo en los importantes mercados de la Unión Europea y América del Norte.

2. La ampliación del abismo entre ricos y pobres.

A pesar del incremento de los ingresos globalmente, el número de personas viviendo en la absoluta pobreza continua incrementándose.

3. *Consumismo como una forma de vida.* A pesar de que la preocupación mundial por este problema aumenta, los países desarrollados mantienen su estilo de vida de alta polución.

4. *La valoración de la tierra: la economía todavía envía señales equivocadas.* A pesar de que en Río se reconoció la necesidad de que se establezcan las relaciones entre economía y el ambiente, todavía el ambiente no está internalizado en las economías de los países.

5. *Los océanos y los recursos pesqueros en peligro.* Los ecosistemas marinos han pagado un alto precio por la sobre-explotación, polución y desarrollo costero.

6. *Aumenta la presión sobre los escasos recursos hídricos.* Los cambios climáticos en conjunto con las presiones políticas por el acceso a recursos hídricos de calidad constituyen un escenario para el conflicto.

7. *La extinción de especies continúa.* A pesar de todos los esfuerzos de la Convención sobre la Diversidad Biológica, cientos de especies continúan desapareciendo por años.

1.1.3.3. La Cumbre de Desarrollo Sustentable de Johannesburgo: Río + 10 o Río - 10

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable produjo tres tipos de resultados:

1. Una declaración política conocida ahora como "La Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable";

2. el Plan de Implementación de Johannesburgo y,

3. los compromisos no negociados de alianzas Tipo II.

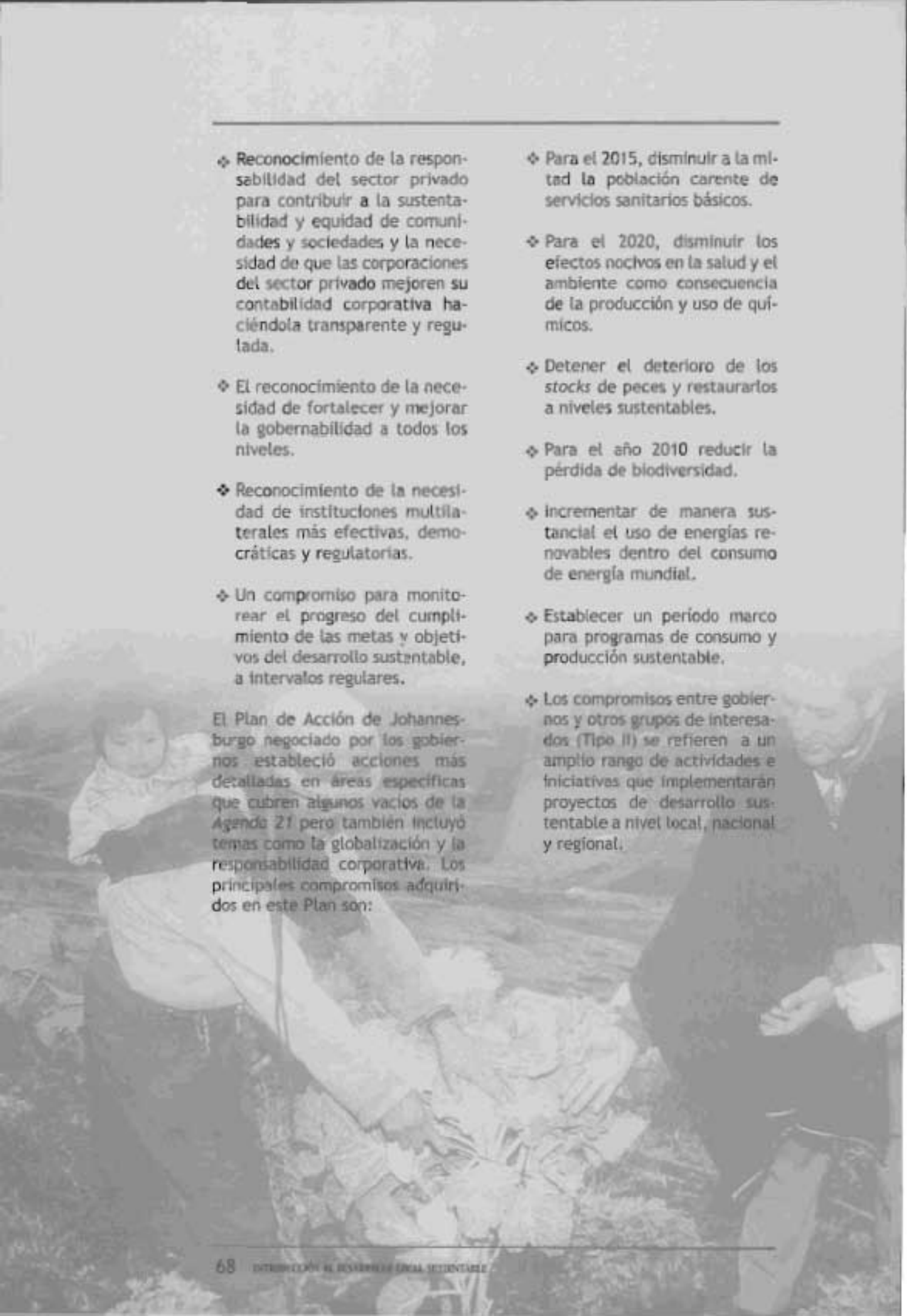
La Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable fue firmada por alrededor de 100 representantes de los gobiernos que asistieron a la misma. Sin embargo, debido al largo proceso de debate, no pudo ser suficientemente discutida. Algunos de los aspectos más relevantes de esta declaración son:

❖ El reconocimiento de que el gran abismo que divide a pobres y ricos constituye una de las mayores amenazas a la seguridad y estabilidad mundial.

❖ El reconocimiento de que la globalización ha añadido una nueva dimensión a los desafíos para el desarrollo sustentable, con los beneficios y costos de la misma distribuidos de manera desigual.

❖ El reconocimiento de una falta de acción que cambie de manera significativa el sufrimiento de aquellos más afectados por la desigualdad mundial puede provocar una pérdida de la confianza en las instituciones democráticas.

❖ Un llamado a los países desarrollados que han hecho muy poco por concretar esfuerzos por cumplir los acuerdos internacionales de ayuda financiera, es decir el destinar para ayuda internacional al menos el 0,7% de su Producto Interno Bruto.

- 
- ❖ Reconocimiento de la responsabilidad del sector privado para contribuir a la sustentabilidad y equidad de comunidades y sociedades y la necesidad de que las corporaciones del sector privado mejoren su contabilidad corporativa haciéndola transparente y regulada.
 - ❖ El reconocimiento de la necesidad de fortalecer y mejorar la gobernabilidad a todos los niveles.
 - ❖ Reconocimiento de la necesidad de instituciones multilaterales más efectivas, democráticas y regulatorias.
 - ❖ Un compromiso para monitorear el progreso del cumplimiento de las metas y objetivos del desarrollo sustentable, a intervalos regulares.
 - ❖ Para el 2015, disminuir a la mitad la población carente de servicios sanitarios básicos.
 - ❖ Para el 2020, disminuir los efectos nocivos en la salud y el ambiente como consecuencia de la producción y uso de químicos.
 - ❖ Detener el deterioro de los stocks de peces y restaurarlos a niveles sustentables.
 - ❖ Para el año 2010 reducir la pérdida de biodiversidad.
 - ❖ Incrementar de manera sustancial el uso de energías renovables dentro del consumo de energía mundial.
 - ❖ Establecer un período marco para programas de consumo y producción sustentable.
 - ❖ Los compromisos entre gobiernos y otros grupos de interesados (Tipo II) se refieren a un amplio rango de actividades e iniciativas que implementarán proyectos de desarrollo sustentable a nivel local, nacional y regional.

El Plan de Acción de Johannesburgo negociado por los gobiernos estableció acciones más detalladas en áreas específicas que cubren algunos vacíos de la Agenda 21 pero también incluyó temas como la globalización y la responsabilidad corporativa. Los principales compromisos adquiridos en este Plan son:

CAPÍTULO 2

LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

A pesar de contar con cientos de definiciones, existe un cierto consenso en que el concepto de desarrollo sustentable comprende al menos tres dimensiones, la ecológica, la económica y la social. Las tres están en balance, es decir idealmente ninguna tendría más peso que otra. Esta es una visión ideal del desarrollo, pues en la práctica la priorización de estas dimensiones es una cuestión de poder, acceso y control de los diversos actores involucrados. En el presente capítulo nos limitaremos a hacer una revisión del significado de cada una de esas dimensiones, a fin de contar con suficientes elementos para que, en el Capítulo 4, realicemos el análisis de las implicaciones políticas de lograr el balance entre estas dimensiones.

2.1. ASPECTOS ECOLÓGICOS DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

En el capítulo anterior se realizó una revisión de los orígenes del concepto de desarrollo sustentable. Existe una clara comprensión de que este mundo es *finito en recursos*, y por tanto el desarrollo humano, como quiera que se conceptúe, deberá respetar los límites ecológicos que lo gobiernan. La concienciación de este hecho permitirá que las prácticas de uso de los recursos no provoquen la destrucción de los recursos naturales, el único capital natural que poseemos.

Por ello, los principios ecológicos que rigen la vida en la Tierra deben ser examinados a fin de entender mejor por qué la sustentabilidad ecológica es una de las dimensiones del desarrollo y su interrelación con las otras dimensiones.

2.1.1. CÓMO FUNCIONA LA TIERRA

La Tierra tal y como la conocemos es el resultado de las interacciones entre los organismos con su medio ambiente físico y químico. La Ecología es la ciencia que busca entender las interacciones entre los organismos, poblaciones, ecosistemas, y la biosfera.

2.1.1.1. Factores que posibilitan la vida

La vida en la tierra depende de tres factores que se interconectan entre sí: la energía proveniente del sol, los ciclos de la materia y los nutrientes, y la gravedad.

1. *Energía proveniente del sol:* la vida en la Tierra depende de la energía solar. El sol es una estrella que ilumina y calienta a la Tierra y que provee de energía para la fotosíntesis (proceso por el cual las plantas y algunas bacterias elaboran compuestos que las mantienen vivas y que alimentan a la mayor parte de los otros

seres vivos). El sol es la fuente de poder para los ciclos de la materia y los nutrientes, y conduce los sistemas que distribuyen el calor y el agua sobre la superficie de la tierra.

La Tierra recibe apenas una billonésima parte del total de

la energía que el sol produce, la cual es reflejada hacia el espacio o absorbida en la atmósfera. Algunos componentes dañinos de esta energía (rayos cósmicos, rayos gamma, rayos X y la radiación ultravioleta) nunca alcanzan la superficie del planeta.

RECUADRO No. 3

La Estructura de la Tierra

La Tierra puede verse como constituida por varias capas o esferas concéntricas. La *atmósfera* es una fina cubierta de aire alrededor del planeta. Ésta a su vez tiene dos capas, la más interna es la *tropósfera*, la cual se extiende unos 17 km sobre el nivel del mar y contiene la mayor parte del aire, del nitrógeno (78%) y del oxígeno (21%) en el planeta. La siguiente capa es la *estratósfera* que se extiende entre 17 y 48 km sobre la superficie terrestre y contiene suficiente ozono (O_3) para filtrar la mayor parte de la radiación ultravioleta, permitiendo así que la vida exista sobre la superficie terrestre.

La *biosfera* es la porción de la tierra en la cual los organismos vivos interactúan con otros organismos y con el medio físico (sin vida) que los rodea. La *biosfera* incluye:

1. La *hidrosfera* que comprende toda el agua en estado líquido (superficial y subterránea), hielo y vapor de agua en la *atmósfera*.
2. La parte superior de la *litósfera* que es la corteza terrestre que contiene los combustibles fósiles, los minerales que utilizamos y los nutrientes necesarios para mantener la vida vegetal.

Aproximadamente el 34% de energía solar que llega a la superficie del planeta se refleja al espacio por las nubes, ciertos químicos, el polvo, la superficie terrestre y las masas de agua. El resto de la energía que llega a la superficie terrestre (el 66% aproximadamente) calienta la Tierra, evapora y hace circular el agua a través de la biosfera, y genera los vientos. Solo una

pequeña cantidad de la energía (0,023%) es capturada por las plantas y las bacterias para la fotosíntesis.

La radiación solar que no es absorbida es convertida en radiación infrarroja (en forma de calor) a medida que interactúa con la superficie terrestre. La velocidad a la cual el calor se mueve a través de la atmósfera y vuelve al espacio

depende de los gases que se encuentran en la *tropósfera*, tales como el vapor de agua, el dióxido de carbono, el metano, el óxido nítrico y el ozono. Estos gases forman una capa que atrapa el calor, este efecto se conoce como "efecto natural de invernadero". Si la composición de estos gases varía, la capacidad de atrapar el calor aumentaría o disminuiría con lo cual la Tierra se enfriaría o calentaría y alteraría la vida (éste es, precisamente, el problema con los gases de efecto invernadero).

2. *Ciclos de los nutrientes*: un nutriente es cualquier elemento o compuesto químico que un organismo necesita para vivir, crecer o reproducirse. Algunos elementos como el carbono, el oxígeno, el hidrógeno, el nitrógeno, el fósforo y el azufre se necesitan en cantidades relativamente grandes. Otros elementos (como el sodio, hierro, magnesio, cobre, cloro y yodo) se necesitan en cantidades muy pequeñas. Estos nutrientes están continuamente circulando entre el ambiente físico (aire, agua y suelo) y los organismos vivos, procesos que se conocen con el nombre de *ciclos de los nutrientes*. Entre estos ciclos, destacan los del carbono, el oxígeno, el nitrógeno, el fósforo y el agua.

Algunos nutrientes como el oxígeno y el carbono circulan rápidamente y están disponibles constantemente para ser utilizados por los organismos. En contraste, el ciclo del fósforo es lento, siendo ésta la explicación de por qué la disponibilidad de fósforo en el

suelo a menudo limita el crecimiento de las plantas. Debido a que la Tierra es un sistema cerrado en términos de producir y reciclar materia, que se dinamiza con la energía solar, los ciclos químicos son esenciales para la vida, y son la razón por la cual sin la muerte no sería posible la vida. El ciclo de reproducción, crecimiento y muerte de los organismos renueva los elementos químicos que mantienen la vida en el planeta.

3. *La gravedad*: es una fuerza natural que actúa sobre todas las masas de la superficie de la tierra y define el peso de cada objeto. El peso es un factor determinante en los procesos químicos, biológicos y ecológicos de nuestro planeta, convirtiendo a la gravedad en una fuerza física y ambiental importante que interactúa con otros factores ambientales para establecer las características de la vida en la tierra (Morey - Holton, 2002).

De la gravedad dependen innumerables procesos físicos como la caída de la lluvia, el drenaje de agua, la dispersión del calor, la separación del agua y el aire, etc. Estos procesos determinan las características de los ecosistemas y las especies que lo habitan.

El proceso evolutivo de los seres vivos en la tierra ha sido marcado por la gravedad, ya que los organismos se han visto en la urgencia de adaptarse para contrarrestar, de la forma más eficiente, la presión de la fuerza gravitacional. Durante la época en que los organismos acuáticos

evolucionaron y poblaron la tierra, por ejemplo, la fuerza gravitatoria provocó un cambio en la ubicación y el funcionamiento de órganos como el corazón. Esto indica que un cambio en la gravedad podría transformar drásticamente la vida en la tierra.

A pesar de que los experimentos que comprueben y determinen con exactitud el papel de la gravedad en la evolución y supervivencia de las especies no son conclusivos, los factores mencionados muestran claramente que

la fuerza de la gravedad es un factor que mantiene la vida en la tierra.

2.1.1.2. La vida en la Tierra

La vida en la Tierra puede considerarse de distintas maneras: desde un simple individuo pasando por poblaciones y comunidades hasta llegar a los ecosistemas, posiblemente la forma más compleja de organización de los seres vivos. Al interior de estos niveles y entre niveles existen relaciones dinámicas y complejas.

TABLA No. 2
BIODIVERSIDAD DEL ECUADOR CON RESPECTO A LA MUNDIAL

Grupo	Número de especies reportadas	Número y porcentaje de especies endémicas	Porcentaje de la biodiversidad mundial
Mamíferos	369	30 (8,1)	7,7
Aves	1616	52 (3,2)	16,2
Reptiles	379	114 (30,1)	4,8
Anfibios	458	138 (33)	8,4
Plantas vasculares	15 306	4 173 (27,3)	1,7

Fuente: Ministerio del Ambiente (2001).

RECUADRO: **NOCIONES DE ECOLOGÍA**

Empezando por el nivel más simple, un organismo es cualquier forma de vida. Un grupo de organismos que se asemeja entre sí en apariencia, comportamiento, genes y que pueden reproducirse sexualmente entre sí y producir una descendencia fértil, se denomina especie.

Los miembros de una especie que se encuentran en un lugar determinado y al mismo tiempo conforman una población. Las poblaciones son grupos dinámicos que cambian de tamaño, edad, densidad y composición genética como resultado de las condiciones ambientales. El lugar donde una población vive es el hábitat. Las poblaciones de diferentes especies que ocupan e interactúan en un lugar determinado reciben el nombre de comunidad o comunidad biológica.

Un *ecosistema* es un grupo de comunidades de diferentes especies que interactúan entre sí y con su medio ambiente físico de materia y energía. Los ecosistemas por tanto están compuestos de dos partes: una viva, o biótica, y una no viva, o abiótica como el agua, aire, nutrientes y energía solar. De manera general los organismos vivos se clasifican en productores o consumidores de acuerdo a la forma cómo obtienen su alimento.

Los *productores* elaboran su propio alimento a partir de los compuestos que obtienen de su medio ambiente, son la base de las cadenas de alimento en la tierra, puesto que son los únicos organismos capaces de aprovechar directamente la luz solar para convertirla en alimento. En efecto, los productores son los únicos organismos capaces de utilizar la luz solar para elaborar compuestos (como la glucosa) a través del proceso de la fotosíntesis. El resto de organismos dependen directa e indirectamente del alimento producido por los productores. En los ecosistemas terrestres, las plantas son los principales productores; en los ecosistemas acuáticos es el fitoplancton.

Los *consumidores* (o heterótrofos) obtienen los nutrientes orgánicos al alimentarse de los tejidos de los productores o de otros consumidores. Hay varias clases de consumidores dependiendo de los recursos de los que obtienen su alimento. Los *herbívoros* (se alimentan de plantas) se conocen con el nombre de *consumidores primarios* porque se alimentan directamente de los productores. Los *carnívoros* (se alimentan de carne) se conocen como *consumidores secundarios* porque se alimentan de los consumidores primarios. Los *consumidores terciarios* se alimentan únicamente de otros carnívoros. Los omnívoros son consumidores que se alimentan tanto de plantas como de animales.

Los consumidores cazan y matan una presa viva; en cambio otros consumidores, llamados *carroñeros* se alimentan de organismos muertos, ya sea porque fueron cazados por otros animales o porque murieron naturalmente. Los *descomponedores* son consumidores que reciclan la materia orgánica en los ecosistemas. Estos organismos degradan el material orgánico muerto para obtener nutrientes y liberar compuestos inorgánicos simples en el suelo y agua, de donde podrán ser tomados por los productores. Los descomponedores (principalmente bacterias y hongos) son una importante fuente de recursos para los gusanos e insectos que viven en el suelo y el agua.

Finalmente, a pesar de que cada sistema obedece a las leyes fundamentales, cada uno organiza *nichos* (o especializaciones) diferentes, de acuerdo con las condiciones ambientales. Es a esta variedad de estrategias adaptativas a lo que llamamos *biomas*, y que geógrafos prefieren llamar *zonas de vida*. Entonces, *ecosistema* entendemos como el modelo conceptual que permite entender las leyes generales, y el *bioma* a la variedad con la que se construyen los sistemas vivos del planeta. Los biomas son grandes regiones terrestres caracterizadas por ciertas condiciones climáticas y habitadas por ciertos

tipos de vida, especialmente formas vegetales características. El clima es el factor principal que determina qué tipo de vida, especialmente qué plantas, van a poblar un área determinada, justamente un cambio climático puede ser la causa del avance o retroceso de uno de estos biomas. En los últimos años se han desarrollado diferentes clasificaciones, sin embargo no se ha llegado a un consenso en los nombres y determinación de las distintas zonas de vida. Algunos investigadores distinguen los biomas por su temperatura, riqueza del suelo, precipitación, humedad y demás condiciones asociadas. Existirían unos 10 tipos de biomas en el mundo: Desiertos, Pastizales, Bosques Tropicales, Bosques Templados, Tundra, Humedales, Lagos y Ríos, Estuarios, Zonas Intermareales, Zona costera y Zona oceánica (Ver anexo 1).

2.1.1.3 Flujo de energía en los ecosistemas: cadenas alimenticias y redes alimenticias

Todos los organismos, vivos o muertos, son alimento potencial para otros organismos. Una oruga se alimenta de las hojas de una planta, un petirrojo se alimenta de la oruga, un gavilán se alimenta del petirrojo. Cuando la planta, la oruga, el petirrojo y el gavilán mueren son consumidos por los descomponedores. La secuencia de organismos, en la cual un organismo sirve de fuente de alimento al siguiente, es conocida como *cadena alimenticia*, y determina cuánta energía se transmite de un organismo a otro dentro del ecosistema. La energía que ingresa al ecosistema es energía solar de alta calidad, la cual es convertida en nutrientes por los productores. La energía pasa a los consumidores y eventualmente a los descomponedores. Debido a que cada organismo utiliza energía química de alta calidad (proveniente de sus alimentos) para moverse, crecer y reproducirse, esta energía se va convirtiendo en energía de baja calidad que luego fluye de vuelta al ecosistema.

Sin embargo, la mayoría de los consumidores se alimentan y sirven de alimento para dos o más tipos de organismos. Por lo tanto, la mayoría de organismos en los ecosistemas forman una red compleja de relaciones alimenticias, conocida como *redes alimenticias*.

2.1.1.4. Ciclos de la materia en los ecosistemas

Toda la materia y algunos de sus compuestos clave, fluyen en forma de *ciclos* que sustentan todos los procesos de vida de la naturaleza. Sin embargo, la capacidad de reproducción de estos ciclos se ve superada cuando debido a acciones humanas se produce mayor cantidad de materia de la que se puede procesar en los sistemas naturales. La deforestación, la quema de bosques, la conversión de tierras boscosas, el uso de pesticidas, la producción de basura; producen cantidades de materia y elementos químicos que no pueden ser procesados de manera natural, poniendo en peligro la vida en el planeta y por tanto nuestra supervivencia como especie. A continuación se describe el

funcionamiento de estos ciclos y su relación con los problemas ambientales que nos afectan.

Ciclo del Carbono

El carbono es un elemento importante para la vida ya que es el componente básico de las moléculas que componen los organismos vivos. El ciclo del carbono depende del dióxido de carbono (CO_2), que es solo el 0,036% del volumen de la atmósfera y que también está disuelto en el agua. El dióxido de carbono sirve como termómetro para el planeta. Si el ciclo remueve demasiado CO_2 de la atmósfera,

la Tierra se enfría, y si el ciclo genera demasiado CO_2 , la Tierra se calienta.

Los productores remueven el CO_2 de la atmósfera o del agua y, a través de la fotosíntesis, lo convierten en hidratos de carbono como la glucosa. Las células de los productores, consumidores y descomponedores llevan a cabo la respiración aeróbica, o sea utilizan oxígeno, para degradar la glucosa en otros compuestos orgánicos y liberar CO_2 de vuelta a la atmósfera o al agua, el cual será reutilizado por los productores.

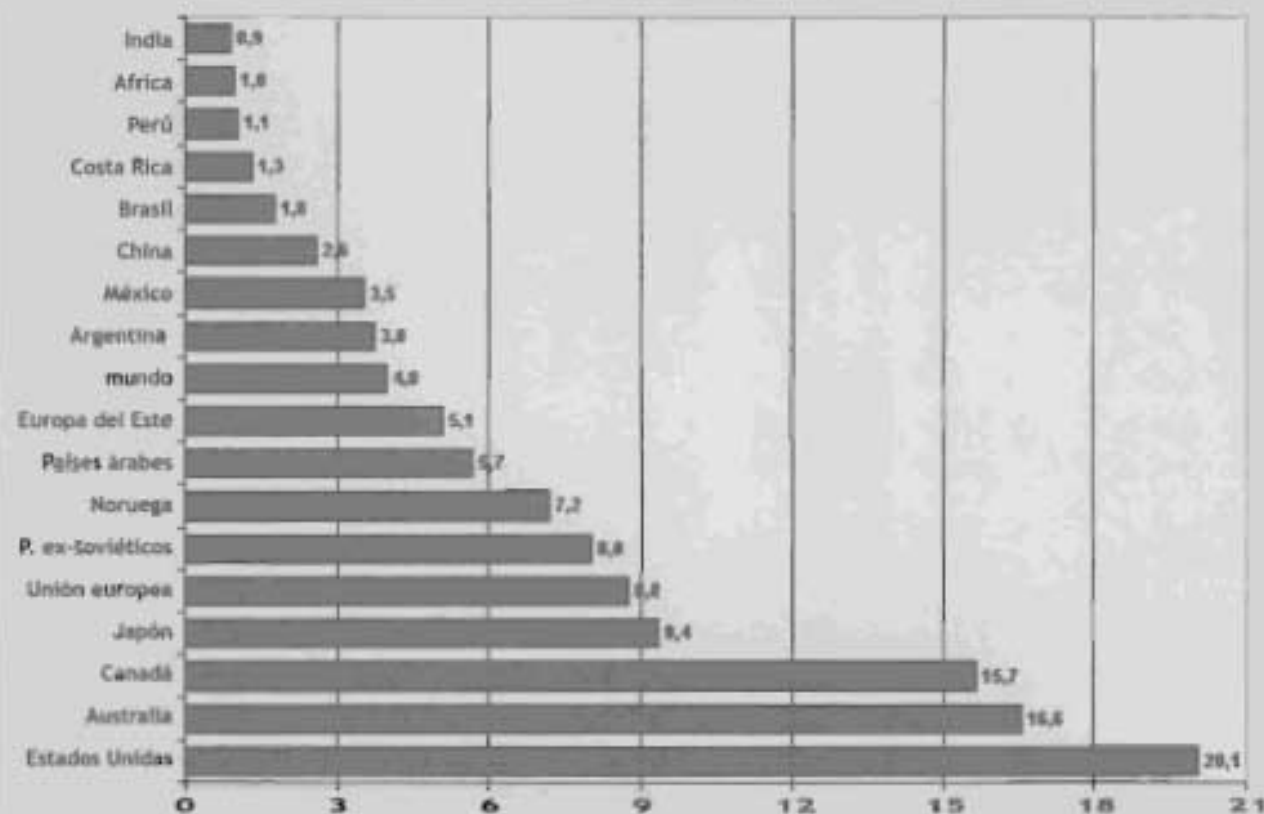
La intervención del ser humano en el ciclo del carbono produce los siguientes efectos:

- ❖ El crecimiento de la población mundial y el uso de los recursos ha alterado el ciclo del carbono: se libera más CO_2 del que los océanos y las plantas son capaces de absorber.
- ❖ Debido a la deforestación y la conversión de tierras boscosas a campos agrícolas, existe menos vegetación para absorber el dióxido de carbono a través de la fotosíntesis y se genera más CO_2 con el uso de combustibles fósiles y la madera.

Ciertos modelos indican que sólo el 40 ó 50% de las moléculas de CO_2 en la atmósfera se han disuelto en el océano desde el año 1800. Además, el incremento de las concentraciones de CO_2 en la atmósfera (y de otros gases que atrapan el calor) ha elevado la

temperatura global del planeta mediante la intensificación del efecto de invernadero. Alteraciones en los patrones climáticos traen como consecuencia alteraciones en los hábitats naturales, en la producción global de alimentos y en el nivel del mar.

FIGURA 1.
EMISIONES DE CO₂ PER CÁPITA POR EL USO DE COMBUSTIBLES
FÓSILES 1996 (TONELADAS PROMEDIO POR PERSONA AL AÑO)



Fuente: IEA Statistics. CO₂ emissions from fuel combustion 1971-1996. Paris: IEA, 1998.
 Tomado de www.conam.gob.pe/Aecod99/CO2.htm (nov 2002)

Ciclo del nitrógeno

Los organismos necesitan nitrógeno para elaborar varios compuestos orgánicos, especialmente proteínas, ADN y ARN. El nitrógeno gaseoso (N_2) constituye el 78% del volumen de la atmósfera, sin embargo no puede ser utilizado directamente como nutriente por las plantas y animales, primero debe ser convertido en compuestos que puedan entrar en las redes alimenticias.

El proceso por el cual el nitrógeno gaseoso es convertido en formas químicamente utilizables por las plantas (iones nitrato e iones amonio) se conoce como *fijación del nitrógeno*, proceso que es llevado a cabo por las cianobacterias (bacterias nitrificantes) en el suelo y en el agua. Ciertas plantas convierten el nitrato inorgánico y los iones

amonio en ADN, proteínas y otros nutrientes que contienen nitrógeno. Los animales obtienen el nitrógeno al alimentarse de las plantas o de animales que se alimentan de plantas. Después de que el nitrógeno ha cumplido su propósito en los seres vivos, bacterias especializadas en la descomposición convierten los compuestos orgánicos ricos en nitrógeno, los desechos y los cuerpos de los organismos muertos, en compuestos inorgánicos simples que son solubles en el agua en forma de iones amonio. Otro tipo de bacterias especializadas (principalmente bacterias anaeróbicas que viven en el fondo de lagos y océanos) convierten estas moléculas inorgánicas nuevamente en iones nitrato y nitrito, y luego en nitrógeno gaseoso que es liberado a la atmósfera para que entre otra vez en el ciclo.

Los humanos hemos intervenido de varias formas en el ciclo del nitrógeno:

- ❖ Grandes cantidades de óxido nítrico (NO) son emitidos a la atmósfera con la combustión de las gasolinas (la mayor parte de este NO es producido cuando el N y el O del aire se combinan a altas temperaturas). El óxido nítrico (NO) se combina con el oxígeno y forma dióxido de nitrógeno; este gas puede reaccionar con el vapor de agua de la atmósfera y formar ácido nítrico; el ácido nítrico puede caer luego en forma de *lluvia ácida*, la cual causa daño y debilita a los árboles y altera los ecosistemas acuáticos.
- ❖ Emitimos dióxido de nitrógeno hacia la atmósfera como resultado del uso de fertilizantes nitrogenados en la agricultura.
- ❖ Cuando se queman los pastos y bosques con el fin de preparar el suelo para la agricultura, se pierde el nitrógeno de la superficie del suelo en forma de óxidos de nitrógeno que son emitidos a la atmósfera.
- ❖ Liberamos compuestos nitrogenados en los ecosistemas acuáticos en forma de desechos agrícolas y a través de los desagües municipales. Este exceso de nitrógeno estimula un crecimiento rápido de las algas y otras plantas acuáticas. La subsiguiente descomposición de las algas muertas por descomponedores aeróbicos puede utilizar todo el oxígeno disuelto en el agua y alterar estos ecosistemas.

Ciclo del fósforo

El fósforo (en forma de iones fosfato) es un nutriente esencial para plantas y animales. El fósforo es parte de las moléculas de ADN, de las moléculas que almacenan energía química para la respiración celular, es parte de ciertos compuestos en la membrana celular de plantas y animales, y es parte de los huesos, dientes y conchas de los animales.

El fósforo circula a través del agua, la corteza terrestre y los seres vivos durante el ciclo del fósforo. En este ciclo, el fósforo se mueve lentamente desde los depósitos de fosfato en el suelo y en las profundidades del océano hacia los organismos vivos y luego de vuelta al suelo y al océano. A diferencia del carbono y el nitrógeno, el fósforo no circula en la atmósfera ya que bajo

la temperatura ambiental y la presión atmosférica de la Tierra, el fósforo y sus compuestos no existen en forma gaseosa. El fósforo se libera lentamente de los depósitos y se disuelve parcialmente en el agua del suelo, donde es absorbido por las raíces de las plantas. Los animales obtienen fósforo al alimentarse de los productores o de animales que se han alimentado de los productores. Los desechos animales y las plantas y animales muertos retornan gran parte del fósforo al suelo, a los ríos y eventualmente al océano. Otra pequeña parte regresa al suelo en forma de guano (estiércol rico en fósforo, proveniente de aves que se alimentan de peces, como los pelícanos y cormoranes). El fósforo regresa a la tierra por procesos geológicos que pueden durar millones de años. El desgaste lento de las rocas libera el fósforo y por lo tanto el ciclo continúa.

El ser humano interviene en el ciclo del fósforo de dos maneras:

- ❖ A través de la minería grandes cantidades de rocas ricas en fósforo son utilizadas para elaborar fertilizantes inorgánicos y detergentes.
- ❖ Liberamos fósforo en los ecosistemas acuáticos a través de desechos animales, fertilizantes comerciales y la descarga de los alcantarillados municipales. El exceso de este nutriente causa un crecimiento explosivo de las bacterias, algas y plantas acuáticas, alterando el equilibrio de los ecosistemas acuáticos.

Ciclo del azufre

El azufre circula en la biosfera a través del ciclo del azufre. La mayor parte del azufre del planeta está adherido a rocas subterráneas y minerales. El azufre entra a la atmósfera por varias vías naturales:

- ❖ El sulfuro de hidrógeno (H_2S) es un gas incoloro, altamente

venenoso, que es liberado por los volcanes activos y la descomposición de la materia orgánica en los pantanos (causada por organismos descomponedores anaeróbicos).

- ❖ El dióxido de azufre (SO_2) es un gas incoloro y sofocante que también es liberado por los volcanes.

- ❖ Partículas de sales sulfatadas, como el sulfato de amonio, entran a la atmósfera en forma del rocío proveniente del mar.

En la atmósfera, el dióxido de azufre reacciona con el oxígeno y forma trióxido de azufre (SO_3), gas que reacciona con el vapor de agua y produce pequeñas go-

tas de ácido sulfúrico (H_2SO_4). El dióxido de azufre también reacciona con otros químicos en la atmósfera y produce pequeñas partículas de sales sulfatadas. Las gotas de ácido sulfúrico y las partículas de sales sulfatadas caen a la superficie terrestre como parte de la lluvia ácida, causando daño y debilitando los bosques y ecosistemas acuáticos.

Aproximadamente un tercio de todo el azufre (incluido el 99% del dióxido de azufre) que llega a la atmósfera proviene de las actividades humanas. Intervenimos en el ciclo de dos maneras:

- ❖ Al quemar combustibles fósiles que contienen azufre para producir energía eléctrica, se producen casi dos tercios del dióxido de azufre que el ser humano emite.
- ❖ En los procesos de refinamiento del petróleo, fundiendo compuestos de azufre de minerales metálicos, como el cobre y el zinc; y usando otros procesos industriales.

Ciclo del agua

Este ciclo colecta, purifica y distribuye el agua en el planeta. Es importante señalar que la cantidad de agua existente en la Tierra es fija, es decir no incrementa ni disminuye, solo cambia de estado (ya sea líquido, sólido o gaseoso). Las fuerzas que impulsan el ciclo del agua son la energía solar y la gravedad. La energía solar evapora el agua de los océanos, ríos, lagos, suelo y la vegetación. Aproximadamente el 84% del vapor de agua en la atmósfera proviene de los océanos, los cuales cubren cerca del 71% de la superficie terrestre.

Los vientos y las masas de aire transportan el vapor de agua sobre varias partes de la superficie terrestre. Cuando la temperatura desciende, el vapor de agua se condensa en pequeñas gotas y

así se forman las nubes y la neblina. Aproximadamente el 77% de la precipitación cae sobre los océanos, el resto cae sobre los continentes. Parte del agua que cae sobre los continentes pasa a formar parte de los glaciares, el resto se colecta en charcos y canales que luego llevan el agua hacia los ríos y al océano, completando el ciclo. El agua que corre por los ríos y lagos causa la erosión de la superficie del suelo acarreando varios nutrientes. El agua es la principal fuerza escultora de los paisajes en la Tierra. Parte del agua que cae sobre los continentes se infiltra en el suelo disolviendo minerales durante su camino. Esta agua se almacena en reservas subterráneas, la cual fluye lentamente entre el suelo y eventualmente vuelve a la superficie por ríos, lagos o manantiales naturales.

Los seres humanos intervenimos en el ciclo del agua de dos formas:

- ❖ Removemos grandes cantidades de agua de los ríos, lagos y fuentes subterráneas.
- ❖ Cortamos la vegetación natural para disponer de terrenos para la agricultura, minería, construcción de caminos y otras actividades. Esto incrementa el desvío de aguas y reduce la infiltración de agua que recarga las reservas subterráneas; además incrementa el riesgo de inundaciones y acelera la erosión del suelo.

RECUADRO No. 4

Disminución del agua

El 71% de la superficie del planeta está cubierta por agua, sin embargo la porción remanente disponible equivale al 0,014%. Esta preciosa cantidad de agua, aunque es suficiente para cubrir todas las necesidades de los habitantes del planeta, no está bien distribuida geográficamente, ni socialmente. Según la FAO, en 1996 ya eran 26 los países (230 millones de personas) que sufren por escasez de agua. A más de mil millones de personas les falta una fuente de agua potable limpia y 1.700 millones carecen de saneamiento adecuado. Según la Agenda 21, una de cada tres personas en los países en vías de desarrollo carece de agua potable sana y servicios de saneamiento básico, lo que se considera la causa de 80% de las enfermedades y un tercio de las muertes (Echavarría, 1998).

Un estudio de las Naciones Unidas demuestra que la situación de la oferta de agua va a empeorar en los próximos 30 años, sobre todo en el sector industrial donde se prevé que para el 2025 la demanda de agua será del doble. La demanda de agua por parte de la agricultura también será significativa, inclusive tomando en cuenta la situación actual, donde ésta representa el 70% del consumo de agua en todo el mundo. Naciones Unidas proyecta que la demanda va a incrementar para el año 2025 en 50-100%.

Es necesario entonces valorar el servicio de proveer agua de buena cantidad y calidad y su regeneración natural. Este es uno de los servicios que prestan los ecosistemas prístinos y para conservarlos es necesario tomar medidas urgentes.

2.1.1.5 Dinámica de las especies en los ecosistemas

Las especies cumplen un rol en los ecosistemas. Los roles de cada especie forman un conjunto organizado y complejo que

permite la supervivencia de cada cual dentro del ecosistema. Cuando las especies son incapaces de cumplir estos roles debido a factores como destrucción del hábitat, alteración de ciclos, disminución de la población,

entre otros, se dice que la especie es vulnerable, está amenazada o en peligro de extinción.

El *nicho ecológico* de una especie es la forma de vida o el rol funcional que cumple dentro del ecosistema. El nicho involucra todas las condiciones físicas, químicas y biológicas en las cuales una especie vive y se reproduce. Según su rol, las especies pueden ser clasificadas en *especialistas y generalistas*.

Las *especies especialistas* tienen nichos pequeños; sólo pueden vivir en un tipo de hábitat, toleran un pequeño rango de condiciones ambientales y se alimentan únicamente de uno o dos tipos de comida. Debido a estas características son menos adaptables a cambios ambientales y cuando existe una reducción o alteración de su hábitat pueden desaparecer.

RECUADRO No. 5

Pájaros Hormigueros

En las selvas tropicales de América habitan numerosas especies de aves de variados y multicolores plumajes que llevan un nombre bastante peculiar, son los *pájaros hormigueros*. Si bien su nombre sugiere que se alimentan de hormigas, en sus dietas se incluye una amplia variedad de insectos, arañas y otros invertebrados, pero no precisamente hormigas.

Su singular nombre se deriva más bien de su comportamiento alimenticio. Los pájaros hormigueros se mueven por el interior de las selvas en grupos conformados por parejas o tríos de varias especies, y van persiguiendo a las enormes tropas de hormigas arrieras. Dichas hormigas avanzan por el suelo del bosque en grupos muy numerosos. A su paso van alimentándose de cuanto animal encuentran, pero también van provocando que insectos y otros organismos salgan de sus escondites o levanten el vuelo, y es justamente de estos asustados seres que los pájaros hormigueros se alimentan. Esta interacción es bastante rigurosa; así, si desaparecen las hormigas de un bosque también lo harán los pájaros hormigueros.

Las *especies generalistas* tienen nichos amplios, pueden vivir en diferentes lugares, comer una variedad de alimentos y tolerar un amplio rango de condiciones ambientales. Moscas, cucarachas, ratones y humanos son ejemplos de especies generalistas.

¿Es mejor ser especialista o generalista? Cuando las condiciones ambientales son poco constantes, como en los bosques

húmedos tropicales, los *especialistas* tienen la ventaja porque tienen menos competidores. En cambio, cuando las condiciones cambian rápidamente, ser *generalista* es ventajoso ya que las especies pueden adaptarse rápidamente. En otro sentido, si la fuente de alimento o el tipo de hábitat desaparece, un *generalista* puede encontrar alternativas, en cambio un *especialista* podría morir.

2.1.2 ECOSISTEMAS EN EQUILIBRIO: EL PILAR DE LA SUSTENTABILIDAD ECOLÓGICA

Los ecosistemas funcionan en equilibrios dinámicos, equilibrios entre las poblaciones de diferentes especies y entre cada especie y el ambiente abiótico. Para conservar los ecosistemas naturales y las especies que albergan es necesario preservar esos equilibrios.

Dentro de los ecosistemas todas las especies existen como *poblaciones*, es decir, como grupo de reproducción. Para que los ecosistemas se mantengan estables, es decir conserven la misma composición de poblaciones de diferentes especies, cada población debe mantener un tamaño y una distribución geográfica más o menos constante; el número de muertes debe igualar en promedio al número de nacimientos. La sostenibilidad de los ecosistemas se basa en mantener el equilibrio poblacional de todas las especies que viven en ellos.

La supervivencia de una especie está directamente relacionada con su *potencial biótico* es decir, el número de descendientes que cada especie produce en condiciones ideales. Este número varía entre las especies, por ejemplo, ciertos mamíferos y aves procrean, en promedio, menos de una cría por año; en cambio plantas, invertebrados y peces procrean varios millones de crías por año. Sin embargo, para que tenga un efecto en el tamaño de las poblaciones, las crías deben sobrevivir y reproducirse en el momento adecuado. El acto de sobrevivir a las primeras etapas

de crecimiento y llegar a ser parte de la población adulta, es lo que se conoce como reclutamiento. El *reclutamiento* es el segundo factor que favorece el incremento de las poblaciones. Otros factores son la capacidad de los animales para migrar o de las semillas para dispersarse, la capacidad de adaptarse e invadir nuevos hábitats, y los mecanismos de defensa y la resistencia a las condiciones adversas y a las enfermedades.

En condiciones ideales el crecimiento de las poblaciones será exponencial. Cuando esto sucede se habla de una explosión poblacional. En los ecosistemas naturales rara vez se observan explosiones poblacionales porque muchos factores bióticos y abióticos tienden a disminuir el tamaño de las poblaciones. Factores bióticos son los depredadores, los parásitos, los competidores y la falta de alimento. Factores abióticos son las condiciones inadecuadas de temperatura, humedad, luz, salinidad y pH, así como la carencia de nutrientes. La combinación de estos factores se denomina *resistencia ambiental*.

Normalmente, la tasa de reproducción de las especies es muy constante porque es parte de la información genética de los individuos. Lo que varía es el reclutamiento. Durante las primeras fases del crecimiento, los individuos son más vulnerables a la depredación, las enfermedades, la falta de alimento, la escasez de agua y demás condiciones adversas. Por lo tanto, la resistencia ambiental reduce el reclutamiento.

Sí el reclutamiento basta para reemplazar a los individuos adultos que mueren dentro de la población, se habla de un *nivel de reemplazo*, y por lo tanto el número de individuos dentro de la población se mantendrá constante. Si el reclutamiento no es suficiente para reemplazar a los individuos perdidos de la población reproductora, la población

decrecerá. Las poblaciones estables son el resultado del equilibrio entre el potencial biótico y la resistencia ambiental. En general, el potencial biótico se mantiene constante. El equilibrio ocurre porque muchos factores de la resistencia ambiental se intensifican cuando la población aumenta.

RECUADRO No. 6

Efectos del fenómeno El Niño sobre los pinzones de Galápagos

El Océano Pacífico tropical sufre cada cierto número de años un fenómeno que tiene repercusiones importantes sobre los animales y las plantas que viven en él, en sus costas y en sus islas; es el *Fenómeno El Niño*. Durante este fenómeno, el agua incrementa en algunos grados centígrados su temperatura provocando un notable aumento en la cantidad de lluvias en América del Sur. Las lluvias intensas, a su vez, hacen que la vegetación crezca en abundancia y, como consecuencia, que haya más alimento para aquellos animales que dependen de ellas.

En las islas Galápagos, las trece especies de Pinzones de Darwin -aves del tamaño de un gorrión que viven solamente en estas islas- se alimentan de las semillas de varias especies de plantas, incluyendo cactus y plantas de semillas duras. Durante los años lluviosos de El Niño estas plantas crecen notablemente y producen muchas semillas, lo cual hace que los pinzones tengan alimentos en gran abundancia. Gracias a este exceso de comida, los pinzones no necesitan esforzarse mucho para conseguir su alimento y pueden, por lo tanto, reproducirse muchas veces al año, llegando a producir muchos más polluelos que en los años de clima normal. Aunque así pareciera, esto no es del todo beneficioso ya que los polluelos tienen altos niveles de mortalidad.

Pese a que el Fenómeno El Niño tiene efectos muy graves sobre aves marinas, su impacto sobre especies granívoras terrestres, como los pinzones, puede ser más bien positivo.

El tamaño de las poblaciones se mantiene dentro de ciertos límites porque la mayor parte de los factores de la resistencia ambiental son dependientes de la densidad, es decir conforme la densidad de la población aumenta, la resistencia ambiental es más intensa y causa un aumento en la mortalidad de la población que por lo tanto deja de crecer y disminuye de tamaño. En cambio si la densidad de la población disminuye, la resistencia ambiental disminuye también, y por lo tanto la población llega a recuperarse. Sin embargo, existen casos en la naturaleza en los cuales las poblaciones no se han recuperado y se han extinto. La supervivencia y la recuperación de una población dependen de una cierta base mínima de individuos, es decir de un número crítico a partir del cual la población podrá reproducirse, sobrevivir y recuperar tamaños normales.

Aparte de la relación dinámica entre el potencial biótico y la resistencia del ambiente, existen interacciones concretas dentro de las poblaciones que ayudan a mantener el equilibrio de los ecosistemas. Estas son:

- ❖ Equilibrios entre depredador y presa; y entre huésped y parásito.
- ❖ Territorialidad.
- ❖ Equilibrio entre planta y herbívoro.
- ❖ Capacidad de sostenimiento de los ecosistemas.
- ❖ Equilibrio entre plantas competidoras.

Las sucesiones ecológicas son procesos por los cuales una comunidad biótica cede paulatinamente el terreno a otra. Casi todas las sucesiones dependen de la preservación de la biodiversidad y son la base de la capacidad de los ecosistemas de recuperarse de los daños y de adaptarse a las condiciones cambiantes.

Puesto que los diversos ecosistemas están relacionados entre sí y a su vez al interior de los ecosistemas las poblaciones de diversas especies que están conectadas entre sí, la desaparición de una o varias de ellas pone en peligro la sustentabilidad de otras. Si el proceso ocurre con varias especies de manera agregada, se pone en riesgo la sustentabilidad de la Tierra como un todo. Por esto, la biodiversidad es un elemento clave para el mantenimiento de la vida en el planeta.

2.1.3. LA BIODIVERSIDAD

La biodiversidad es el conjunto de genes, especies y ecosistemas de una región. Puede ser entendido como la variedad de las formas de vida. La biodiversidad existe tanto en los ecosistemas terrestres como acuáticos y forma parte de los procesos ecológicos que los constituyen. Las condiciones ambientales han cambiando a lo largo de millones de años. Muchas especies se han extinguido y nuevas especies se han formado. El resultado de estos cambios se conoce como diversidad biológica o biodiversidad. La diversidad biológica puede expresarse en términos del número de especies que viven en un área determinada.

El concepto de biodiversidad incluye tres niveles:

1. *Diversidad de ecosistema.* Los ecosistemas están formados por una comunidad de organismos que interactúa entre sí y con el medio que la rodea. La diversidad de los ecosistemas se debe a las condiciones climáticas y geográficas que ocurren en cada lugar. Por ejemplo, en los páramos las plantas tienen hojas pequeñas para sobrevivir al frío, en cambio en la amazonia los árboles han desarrollado estrategias para aprovechar los escasos nutrientes del suelo tales como desplegar grandes raíces superficiales.
2. *Diversidad de especies.* La diversidad de especies se refiere a la variedad de animales, plantas, hongos, virus y otros microorganismos que habitan en un lugar determinado. Este lugar puede ser toda la Tierra, un país, una región o una

isla. A medida que más grupos taxonómicos habiten un área determinada, mayor será su biodiversidad. Por ejemplo, un área es biológicamente más diversa si en ella habitan 2 especies de aves, 3 de ranas y 2 de reptiles, que otra área donde solo habitan 5 especies de aves.

3. *Diversidad genética.* Se refiere a la variación de genes dentro de cada especie. Cada especie contiene información genética que representa miles de millones de años de adaptación a las condiciones ambientales. Los genes de los diferentes miembros de una misma especie no son copias exactas. Por ejemplo, las numerosas variedades de maíz que existen en Latinoamérica contienen genes distintos y es esta diversidad la que ha permitido que algunas plantas sean resistentes a las plagas mientras otras son fácilmente infestadas.



2.1.3.1. El valor de la biodiversidad

La gran variedad de genes, especies y ecosistemas existentes en el mundo ha provisto a la humanidad de alimento, madera, fibras, energía, compuestos químicos y medicinas y ha generado cientos de millones de dólares para la economía mundial. Además, la extensa variedad de formas de vida y ecosistemas que alberga la Tierra provee servicios de purificación y reciclamiento de la materia y el control de plagas naturales.

El Ecuador es uno de los países biológicamente más ricos del planeta, es decir cuenta con las más variadas formas de vida expresadas en su flora, fauna, diversidad genética y en la variedad de sus ecosistemas. Los ecosistemas, las especies y la información genética tienen un valor económico actual y potencial enorme. La biodiversidad ha provisto al país de servicios ambientales que aportan a la productividad agrícola, a la provisión de agua, al control de plagas y a la captación de CO₂. La biodiversidad es fuente de

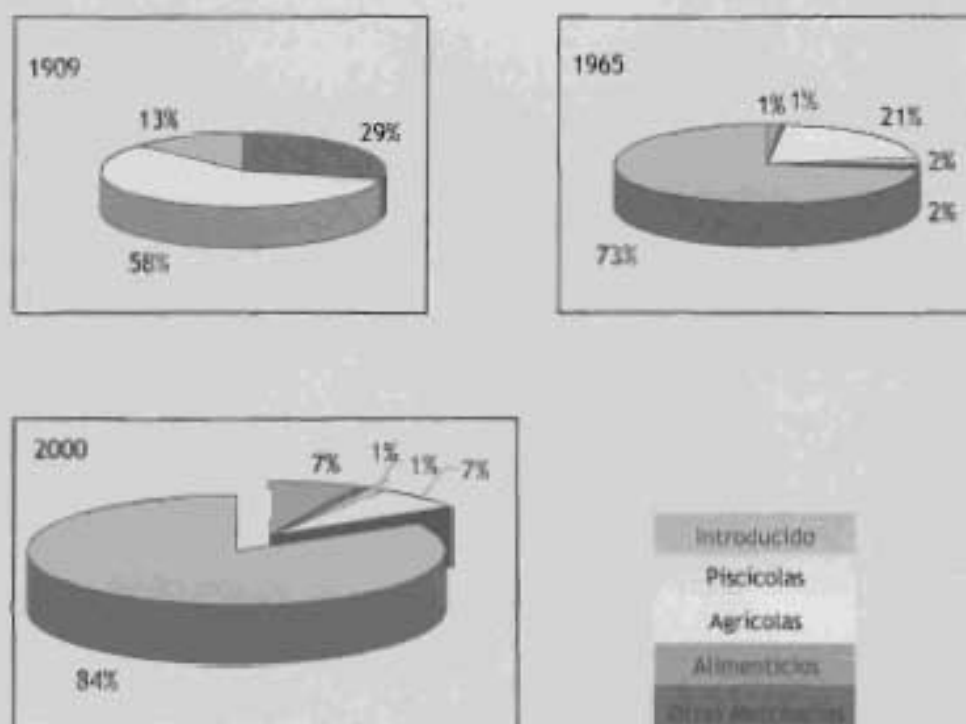
dinero a través de la pesca, de la comercialización de tintes, fibras, alimentos, medicinas y variedades silvestres de especies cultivadas. Actividades como el ecoturismo y la explotación maderera y petrolera también dependen de la existencia de la biodiversidad. Un estudio no publicado realizado por Burneo y Albán (2001), calculó que la biodiversidad representa el 28% del Producto Interno Bruto (PIB) del Ecuador. Este es un dato preliminar puesto que existen problemas de registrar y contabilizar efectivamente el aporte de la biodiversidad a la economía del Ecuador. Adicionalmente no están contabilizados los ingresos provenientes del ecoturismo y el turismo basado en naturaleza (Tabla No. 2 y Figura No. 2).

La conservación y uso sustentable de todos estos recursos permitirán garantizar una buena calidad de vida a las generaciones presentes y futuras y se perfilan como elementos estratégicos para la superación de la pobreza y el mantenimiento, a largo plazo, de la economía local de las poblaciones del país.

TABLA No. 3
PRODUCCIÓN DEL ECUADOR BASADA EN LA BIODIVERSIDAD
(EN MILLONES DE DÓLARES)

Años	PIB Total	Producción nativa	% Nativo
1995	17,943.54	3,969.90	22.1%
1996	19,039.58	3,925.71	20.6%
1997	19,771.37	4,172.48	21.1%
1998	19,753.05	4,030.72	20.4%
1999	13,711.18	3,834.84	28.0%

FIGURA No. 2
HISTORIA DE LA PRODUCCIÓN DEL ECUADOR
BASADA EN LA BIODIVERSIDAD



A pesar del potencial de la biodiversidad nativa para generar riqueza en el país, desde 1905 la economía del país ha ido progresivamente dependiendo de actividades productivas basadas en

especies introducidas. Así, en 1905 el 13% de la economía del país estaba basada en productos introducidos mientras en el año 2000, esa proporción subió al 84% (Figura No. 2).

RECUADRO No. 7

Iniciativa Bio - Comercio sostenible en el Ecuador

La Iniciativa Bio - Comercio sostenible en el Ecuador tiene por objetivo crear oportunidades para la inversión y el comercio en recursos biológicos y promover los objetivos del CDB. La iniciativa busca principalmente:

- ❖ Identificar experiencias en materia de uso sostenible como la comercialización de la biodiversidad.
- ❖ Impulsar el diálogo, colaboración y asociación entre los diferentes actores relevantes.
- ❖ Lanzar un programa integral e intensivo de análisis de políticas, investigación y oportunidades de mercado, capacitación y desarrollo de bio - negocios.
- ❖ Analizar los obstáculos, identificar las oportunidades e impulsar planes estratégicos de desarrollo, conservación y uso sostenible de los recursos biológicos.
- ❖ Determinar el impacto que pueda tener el comercio de los productos y servicios derivados de la biodiversidad sobre la sustentabilidad ecológica y social.
- ❖ Dar asistencia para lograr que los productos y servicios derivados de la biodiversidad que se desarrollen y comercialicen cuenten con un alto valor agregado.
- ❖ Fortalecer las comunidades locales e indígenas, especialmente ayudándolos a aumentar su capacidad en los procesos para dar un mayor valor agregado y para participar en los beneficios generados.
- ❖ Promover la creación de incentivos de conservación y de acuerdos para la distribución justa y equitativa de los beneficios a nivel local.

Tomado de: TRAFFIC, 2000

Además, la biodiversidad tiene un gran valor potencial. Varios gobiernos extranjeros están interesados en promover procesos de conservación de la biodiversidad vía donaciones, fondos de cooperación, entre otros. Adicionalmente en los últimos años, algunas empresas de los países

del Norte cuyas emisiones a la atmósfera, al suelo y al agua han alterado el equilibrio climático global realizan inversiones en los países en desarrollo y del tercer mundo para que no destruyan los recursos naturales y conserven los bosques y la riqueza biológica.

- ❖ Mejorar los niveles sociales de alfabetización.
- ❖ Hacer que los beneficios esenciales para la salud sean más accesibles.
- ❖ Mejorar el bienestar social, protegiendo la diversidad cultural e invirtiendo en el bienestar humano.
- ❖ Estimular una amplia participación ciudadana en la toma de decisiones.
- ❖ Cambiar los patrones de consumo y los estilos de vida.
- ❖ Mayor equidad en la distribución de beneficios

2.3. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

Las relaciones entre las disciplinas de la Ecología y de la Economía serán tratadas extensamente en el Módulo 3 de presente Curso de Desarrollo Local con Énfasis en la Gestión de los Recursos Naturales. En esta sección cabe apenas un breve esbozo de la forma en que las metas del desarrollo económico (más o menos convencionalmente entendido) fueron integradas en el concepto del desarrollo sustentable.

El desarrollo económico es visto como la única manera de aliviar la pobreza y entonces lograr los objetivos de un desarrollo ambientalmente sano. La visión de desarrollo sustentable del *Informe Brundtland* predica la necesidad de mantener y revitalizar la economía mundial. Esto significa más rápido crecimiento tanto en países industrializados como en los países en desarrollo. Significa liberar mercados para productos de los países en desarrollo, bajar las tasas de interés, aumentar la transferencia de tecnologías y de flujos de capital. El *Informe* asume el

supuesto de que la pobreza presiona sobre los recursos naturales en el Tercer Mundo y que mediante el crecimiento económico se removerá esta pobreza.

Los términos *desarrollo sustentable* y *crecimiento sustentable* se han convertido en frases muy familiares mientras que sus significados todavía son vagos. Un primer paso hacia el esclarecimiento de estos conceptos puede empezar por conocer sus definiciones en el diccionario. De hecho existen distinciones claras en ambos conceptos. "Crecer" significa "incrementar naturalmente en tamaño mediante la adición de material mediante asimilación o adición". "Desarrollar", en cambio, significa "expandir o realizar las potencialidades, cambiar gradualmente a un estado más satisfactorio, pleno o mejor". En síntesis crecer implica un aumento cuantitativo en escala física, mientras que desarrollar implica un mejoramiento cualitativo o un despliegue de potencialidades.

Considerando que la economía es un subsistema de un ecosistema global finito que no crece,

aunque se desarrolla, es claro que el crecimiento de la economía no puede ser sustentable en el largo plazo (Daly 1991). En ese sentido no podemos hablar de un crecimiento sustentable, sino de un desarrollo sustentable. Este es probablemente el aspecto más controvertido del concepto de sustentabilidad puesto que el crecimiento económico como principal motor del desarrollo es el objetivo primordial de la mayoría o de todos los países en el mundo. Todavía no existe una masa crítica que haya asumido que existe una contradicción entre el desarrollo sustentable y el crecimiento económico y por tanto se plantee la necesidad de un "verdadero modelo de desarrollo alternativo". Nuevamente la pregunta clave es: ¿Es posible considerar el manejo y planificación ambiental de una manera que no exista más que un daño mínimo a los procesos ecológicos sin poner los frenos sobre las aspiraciones humanas al mejoramiento económico y social? (Reclift 1987)

Las ideas sobre la importancia de un continuo crecimiento económico para el desarrollo sustentable contrastan fuertemente con aquellos del crecimiento cero promovidos por los adeptos al "ambientalismo" de los años setenta del siglo XX. Las ideas sobre límites al crecimiento han ocasionado marcadas resistencias por parte de los economistas.

Los debates dentro y fuera de la economía del ambiente han sido el punto central del creciente debate sobre desarrollo sustentable. En general estos debates han omitido siempre el tema del crecimiento cero. Irónicamente,

por supuesto, el éxito del *Informe Brundtland* y las diferentes Estrategias y Agendas para la sustentabilidad mundial son, en parte al menos, el resultado del hecho de no enfrentar tales ideas radicales.

2.4. REFLEXIONANDO SOBRE EL DESARROLLO SUSTENTABLE

En los últimos diez años la comunidad internacional ha gastado unos 4.000 millones de dólares para conservar la diversidad biológica... Pero, en términos generales, no hemos logrado erradicar la dinámica letal de la pobreza crónica y el crecimiento de la población que destruye especies mil veces más rápidamente que nunca... Hemos canjeado la deuda por la naturaleza, negociado convenios internacionales, firmado solemnes acuerdos e implementado cientos de proyectos. ¿Qué más podemos hacer? (Wolfensohn 2000, en Van Dam 2000).

Lo mencionado por Wolfensohn es muy ilustrativo de lo que han significado los esfuerzos por lograr el desarrollo sustentable. Varios autores creen que las causas de este fracaso están en las bases conceptuales mismas de este enfoque y concluyen, entonces, que es obvio que los mecanismos elaborados para viabilizar su implementación no hayan por lo menos detenido, peor aún revertido los problemas ambientales y sociales mundiales. El concepto de desarrollo sustentable adolece de varios problemas: primero la ausencia de una construcción teórica adecuada y por tanto varias contradicciones como consecuencia y,

segundo, pero relacionado con lo primero, la falta u omisión de los aspectos políticos del desarrollo sustentable.

La corriente de pensamiento sobre desarrollo sustentable no falla únicamente en enfrentar el paradigma del crecimiento capitalista, también es altamente resistente al *ecocentrismo* o *biocentrismo*. El *ecocentrismo* es trascendentalista en su tradición, e incluye nociones de bioética y bio - derechos. El aumento del interés en la "ecología profunda" cae claramente dentro de esta tradición.

Considerando que la tecnología es uno de los principios del desarrollo sustentable, se ha puesto énfasis en las tecnologías que incrementan la productividad de los recursos. Se buscan tecnologías que aumenten la cantidad de valor extraído por unidad de recurso, más que las tecnologías para incrementar el rendimiento del recurso por sí mismo. Esto significa por ejemplo, focos de luz más eficientes en vez de más plantas eléctricas, así como el diseño de productos y procesos para facilitar el reciclaje tanto dentro del sistema económico como por la vía de los ciclos ecosistémicos naturales (bio - degradabilidad). Mejorar la eficiencia en el uso final de los recursos es deseable, no importa si se trata de recursos renovables o no renovables. Así, en general, el desarrollo sustentable es *tecnocéntrico* puesto que considera que la tecnología (eficiente, limpia) es la respuesta a la sustentabilidad.

Las fuerzas económicas y políticas detrás de las prácticas no

sustentables han recibido en general muy poca atención por parte de los documentos centrales del desarrollo sustentable. Los problemas de implementar el desarrollo sustentable, yacen en realidad en políticas perjudiciales, cuyo origen descansa en la relación norte-sur dentro de la economía mundial y en las relaciones de poder político y económico dentro de cada estado. Es claro que detrás de concesiones para explotación de la madera están poderosos intereses en los países menos desarrollados; que la colonización, tan dañina para el ambiente, depende y es favorecida por los gobiernos como una opción frente a la reforma agraria; que los trópicos húmedos son a menudo vistos como un área abierta útil para cubrir las necesidades alimenticias de los países, aunque muchas veces el efecto es usualmente poner en peligro prácticas que genuinamente ayudan a paliar el hambre de los pueblos; que el acceso y control de la biodiversidad y el conocimiento tradicional sobre ella es promovida por intereses de grandes transnacionales farmacéuticas o agrícolas. Por eso es válido preguntarse ¿Cuáles son las verdaderas presiones para el crecimiento? ¿Cuáles son las verdaderas demandas de energía y materia prima o sobre la polución?

En la evaluación general del *Informe Brundtland*, por ejemplo, se dice que la economía mundial deberá acelerar el crecimiento respetando los límites ambientales. Sobre este aspecto, en el enfoque de desarrollo sustentable no hay indicios claros de cómo estos aspectos deben ser modificados para alcanzar el

balance requerido a fin de revertir la tendencia a la destrucción del ambiente. En vez de enfrentar las implicaciones políticas de estos cambios requeridos, los documentos base de la propuesta de desarrollo sustentable plantean ideas pragmáticas, utilitarias y tecnocéntricas. Así, los elementos claves del desarrollo sustentable incluyen ideas de manejo ecosistémico, uso racional de la tierra y los recursos; y toda una serie de recetas para una planificación racional.

Adicionalmente, la corriente de pensamiento sobre desarrollo sustentable no presenta un marco claro para analizar la economía política. La EMC por ejemplo no menciona nada sobre las estructuras de poder y riqueza que obstaculizan su implementación y se queda corta en un análisis de la economía política, de la economía mundial o de la pobreza. Más bien se sustenta en las críticas de los proyectos de desarrollo de gran escala planificados de arriba hacia abajo, y acoge la celebración del conocimiento indígena y un llamado a la participación local en el desarrollo. Este desarrollo debe estar dirigido entonces al logro de una amplia satisfacción de las necesidades básicas en términos de nutrición, salud, educación, bienestar familiar, mayor empleo, mayores ingresos y una protección contra la degradación ambiental. Es claro que la discusión sobre el enfoque del desarrollo sustentable deberá conducir, y hay indicios de que está dirigiéndose por sí misma, a una revisión de las desigualdades subyacentes que limitan la forma de vida de la gente pobre y su ambiente (Redclift 1987).

"El ambiente y el desarrollo son medios no fines en sí; el ambiente y el desarrollo son para la gente, no es la gente para el ambiente y el desarrollo" (Dasmann 1986). Según Chambers como terminología, el desarrollo sustentable es un "primer concepto", ya que provino de las oficinas de varios organismos internacionales, puesto que para los pobres su prioridad es el mantenimiento, la supervivencia. Son los ricos quienes dan una prioridad a la sustentabilidad (Chambers 1986).

CAPÍTULO 3

UN VISTAZO A LOS PROBLEMAS AMBIENTALES DEL ECUADOR²⁸

La problemática ambiental del Ecuador está directamente relacionada con un uso irracional de los recursos naturales, causado por los modelos de desarrollo por los que históricamente el país ha optado. El Ecuador ha experimentado una profunda crisis económica a lo largo de las dos últimas décadas que se ha reflejado en la profundización de los niveles de pobreza y de inestabilidad política. Sin intentar explicar integralmente las causas de las crisis conviene, sin embargo, destacar algunos aspectos relacionados con el tema que nos ocupa: alta dependencia del precio del petróleo, ineficiencia productiva y deficiente aprovechamiento de las posibilidades productivas donde el país tiene ventajas comparativas. Todos estos temas se encuentran vinculados a procesos productivos que o bien han afectado la calidad de los ecosistemas del país, o que no han sido aprovechados adecuadamente, a pesar de que existen procesos que frustran potencialidades como por ejemplo, el turismo, la enorme variedad de productos agrícolas y el uso sustentable de la pesca y la acuicultura.

La crisis pone de manifiesto la necesidad de reorientar las prácticas productivas con un uso más eficiente de nuestras ventajas comparativas y una minimización del deterioro de la biodiversidad, superando la dependencia de unos pocos productos de exportación. Además, el aprovechamiento más agresivo de otras opciones permitirá articular de mejor manera a poblaciones actualmente marginadas y transmitirá un mensaje de credibilidad a inversionistas extranjeros.

Asimismo, es necesario mencionar que los cambios demográficos, las políticas públicas sectoriales, las políticas macroeconómicas y los programas de ajustes estructurales, la inequidad y el incremento de la pobreza, y la concepción generalizada de que crecimiento económico es sinónimo de desarrollo social, juegan un papel en la problemática ambiental.

3.1. USOS INADECUADOS DEL SUELO Y LOS RECURSOS NATURALES

La confrontación de la información sobre uso actual y aptitudes de los suelos indica que en la

²⁸ El presente capítulo está basado en los documentos de Estrategia y Política de Biodiversidad (Ministerio del Ambiente 2001a) y en el Informe sobre Biodiversidad del país (Ministerio del Ambiente 2001b) y es una descripción de los principales aspectos de la problemática ambiental.

Costa, y especialmente en la Sierra, todas las tierras aptas para actividades agropecuarias ya han sido ocupadas, por lo que cualquier expansión se realizará en áreas frágiles o de pendientes muy fuertes. Hacia 1954 la superficie dedicada a esta actividad (ciclo corto, cultivos permanentes y pastos) fue de casi 2'700.000 ha, mientras que en 1995 se había triplicado (8'100.000 ha), lo que significa una tasa de crecimiento del 5,1% anual (MAG, 1996 en Ministerio del Ambiente, 2001). Según el *World Resources Institute* (1989 citado en Ministerio del Ambiente, 2001), la mayor parte de esta expansión tuvo lugar en la Costa central; como consecuencia de la construcción de carreteras y el crecimiento demográfico, las formaciones boscosas húmedas y muy húmedas de esa región prácticamente desaparecieron. La mayor parte del cambio en el uso se debió al desarrollo de los cultivos permanentes (banano y plátano, cacao, café y palma africana) que predominaron en la Costa central y que crecieron en el mismo período (1954 - 1995) a una tasa del 8,6% anual (Woolfson, 1997 citado en Ministerio del Ambiente, 2001). Mientras tanto, en otras áreas de la región con deforestación activa, como el nororiente y el noroccidente, las tierras se destinan principalmente a pastos. En la Amazonía ecuatoriana la ampliación de la frontera agrícola también ha sido importante. Esta expansión produjo entre 1986 y 1996, un aumento del 118% en el área de bosque repartida en fragmentos de menos de 500 ha. (Ministerio del Ambiente, 2001).

Mucho de la conversión del uso del suelo a usos agrícolas, aparte de la pérdida de hábitats y la fragmentación y la pérdida de biodiversidad asociada, tiene efectos que atentan contra la propia productividad agrícola, como la erosión, la desertificación y la contaminación con agroquímicos (Ministerio del Ambiente, 2001).

3.1.1. LA ALTERACIÓN, FRAGMENTACIÓN Y DESTRUCCIÓN DE HÁBITATS Y ECOSISTEMAS

A 1996, el 58% del territorio continental del país estaba intervenido; esto es, la vegetación natural había sido reemplazada o modificada de tal manera que las funciones, estructura y composición del ecosistema original habían sido alteradas substancialmente. Se estima que el 60% de la deforestación del país es atribuible a la expansión de la frontera agrícola y pecuaria y que esta expansión se ha realizado en muchas ocasiones, a costa de ecosistemas frágiles como páramos, humedales, manglares y zonas áridas reduciendo su capacidad de mantener sus funciones ambientales. El 95% de los bosques de la Costa ha sido talado para uso en actividades agropecuarias. En la Amazonía, extensas áreas han sido afectadas por los impactos directos e indirectos de la actividad petrolera, principalmente la colonización y consiguiente explotación maderera y desplazamiento de las comunidades locales.

Las tasas de deforestación que se manejan en el país varían entre 0,5 y 2,4% durante las

décadas de 1980 y 1990, lo que significa de 60.000 a 340.000 ha anuales (Ministerio del Ambiente, EcoCiencia y UICN 2001). La deforestación no sólo está rela-

cionada a la tala comercial sino también a la expansión de la frontera agrícola protagonizada por inmigrantes pobres o por agricultores.

TABLA No. 4
COBERTURA FORESTAL Y DE BOSQUES NATURALES DE
ECUADOR. FUENTE: WRI (1999)

Cobertura forestal ^a (millones de ha)					Bosques naturales (millones de ha)			
1980	1990	1995	Porcentaje anual de cambio		1990	1995	Porcentaje anual de cambio	
			1980-1990	1990-1995			1980-1990	1990-1995
14,37	12,08	11,14	-1,7	-1,6	12,04	11,09	-1,8	-1,6

^a incluye plantaciones

Tomado del: Ministerio del Ambiente, 2001

3.1.2. LA SOBRE-EXPLOTACIÓN DE LA FAUNA Y FLORA SILVESTRE Y DE RECURSOS PESQUEROS

Causada sobre todo a la alta demanda por estos productos (por ejemplo, pieles y cueros, plantas medicinales y bienes suntuarios como el pepino de mar y langosta), así como por el libre acceso a los recursos, especialmente en zonas marinas, y las grandes limitaciones para su control. La sobre-explotación de vida silvestre pone en riesgo la seguridad alimentaria de las comunidades que dependen de la fauna y flora silvestre para su subsistencia. La pérdida de vida silvestre, además, se debe a la destrucción y fragmentación de hábitats y la introducción de especies exóticas invasoras.

3.1.3. LA INTRODUCCIÓN DE ESPECIES EXÓTICAS

Se origina principalmente en la necesidad de importar especies para potenciar la producción

agropecuaria y acuícola, y ha tenido consecuencias que no han sido valoradas plenamente. La introducción de especies exóticas también acarrea el riesgo de introducción de patógenos. Por ejemplo, la introducción de la langosta australiana de agua dulce (*Cherax quadricarinatus*) fue acompañada de la posterior detección de dos agentes patógenos uno bacterial y otro viral. La producción de camarón ha disminuido substancialmente debido a la introducción accidental, detectada en 1998, del virus patógeno que produce el síndrome de la mancha blanca que provoca lesiones generalizadas en diferentes órganos y mortalidades masivas. Las exportaciones mensuales cayeron de un promedio de US\$ 75,8 millones mes en 1998, a US\$ 51,4 millones por mes en el 2000.

3.2. ACTIVIDAD MADERERA

En el Ecuador la actividad industrial maderera tiene alrededor

de 70 años de historia. En la actualidad es uno de los sectores productivos con mayor potencial de desarrollo y crecimiento, debido principalmente a sus ventajas naturales y a la gran oportunidad para aumentar sus exportaciones dadas las condiciones imperantes en el mercado mundial.

El sector maderero ocupó en los últimos dos años el sexto lugar de la oferta exportable del país, sin considerar el petróleo, detrás de productos tradicionales como el banano, camarón, flores, atún y el cacao (El Financiero 2002). En un estudio realizado en 1999 se reveló que la actividad forestal y maderera contribuye al empleo con aproximadamente 200.000 puestos directos de trabajo en labores del bosque, industria, pequeña industria y artesanía, lo que constituye el 5,6% de la Población Económicamente Activa. Se estima, además, que alrededor de 100.000 personas dependen indirectamente de este sector; esto confirma el enorme aporte que el sector maderero brinda a la economía del Ecuador (El Financiero 2002).

Sobre lo anterior, Álvaro Maldonado, director Ejecutivo de la Asociación Ecuatoriana de Industriales de la Madera (AIMA), señala que entre las fortalezas del país se destacan factores como el de disponer de suficientes recursos forestales, bosques nativos y plantados, mano de obra calificada en los diferentes niveles, una capacidad industrial instalada dispuesta a desarrollarse y, por supuesto, una cultura de exportación.

Sin embargo, continúa el Director Ejecutivo de AIMA, la falta de seguridad jurídica en todos los ámbitos, la informalidad y la corrupción en todo nivel, constituyen un ambiente desfavorable para que el sector maderero crezca. Cuando las autoridades del Estado tomen una decisión política de mediano y largo plazo, enfatiza, con reglas claras de juego, y asimismo se disponga de una seguridad jurídica, el Ecuador podrá competir de mejor manera en el mercado mundial (El Financiero 2002).

Se estima que el país tiene 14,43 millones de hectáreas y el 53,3% de las tierras son de uso preferentemente forestal, conforme a la siguiente distribución (SIICA 2002):

- ❖ Bosques naturales en los que se encuentran áreas naturales protegidas, bosques protectores y bosques productores, con una superficie de 11'738.000 hectáreas,
- ❖ Bosques plantados, con una superficie aproximada de 163.400 hectáreas, y;
- ❖ Tierras de uso potencial forestal, sin bosque, con una superficie de 2'530.750 hectáreas.

Por su lado, el Estado ha apoyado el desarrollo de una industria maderera de tipo extractivo, cuyas operaciones ni siquiera han sido efectivamente controladas, lo cual ha dado lugar a importantes procesos de deforestación y degradación de bosques. Las empresas han operado fuera de las áreas de concesiones, no han respetado los planes de manejo

ni han reforestado, en tanto que los pagos al gobierno han sido más simbólicos que otra cosa. Sin embargo, pese a toda esa depredación, Ecuador es deficitario en materia de comercio exterior de productos forestales en una proporción de cuatro a uno entre importaciones y exportaciones (McKenzie 1994 en WRM 2002).

Un estudio llega a la conclusión de que la industria maderera es responsable del 7% al 33% de la deforestación en Ecuador durante la década del 80, en el mejor y en el peor de los casos respectivamente (Sierra 1996). Sin embargo, la industria maderera también debe ser responsabilizada de los efectos indirectos de sus acciones, en particular por la apertura de carreteras, reconocida internacionalmente como una de las causas más importantes de deforestación, vías de penetración a áreas boscosas hasta entonces protegidas por su difícil acceso (WRM 2002).

3.3. ACTIVIDAD PETROLERA

Durante las dos últimas décadas, compañías petroleras han extraído casi 1,5 millones de barriles de petróleo de la Amazonía ecuatoriana. La apertura de carreteras en este proceso ha provocado la colonización de más de un millón de hectáreas del bosque húmedo tropical. Los derrames y la producción de desechos tóxicos, entre otras prácticas, contaminan un sinnúmero de ríos, riachuelos y esteros, los cuales suelen ser las únicas fuentes de agua dulce para las comunidades cercanas (Kimberling 1993).

En lo económico, el Ecuador ha empleado su petróleo para recibir crédito, y en consecuencia ha acumulado una enorme deuda externa. En 1970, antes del boom petrolero, la deuda externa del Ecuador era de 217 millones de dólares. En 1990, llega a unos 12,4 mil millones, una suma mayor al producto nacional bruto (Kimberling 1993).

En una primera instancia la actividad petrolera parece tener efectos sociales positivos, debido a que genera empleo relativamente bien remunerado y estable para el personal que trabaja directamente en las compañías. Sin embargo, esta actividad causa un sinnúmero de efectos e impactos negativos sobre el medio ambiente que repercute sobre las poblaciones locales. El deterioro del bosque y de los recursos que provee es un impacto significativo para las poblaciones indígenas, por ejemplo, que han aprovechado estos recursos de una manera sustentable, proveyéndoles de alimento, materias primas para la elaboración de herramientas indispensables para la reproducción de la vida (Fundación Natura 1996).

La explotación petrolera tiene altos costos ambientales y sociales, que generalmente son ignorados. Según Larrea (2001) se pueden mencionar los siguientes:

- ❖ La actividad petrolera ha generado, directa o indirectamente, una importante deforestación en la Amazonía Norte. Si bien el impacto ambiental directo de la actividad petrolera en la deforestación es en principio limitado, la producción de crudo requiere

carreteras. Una vez establecida la red vial, se activa un masivo proceso de colonización en las franjas de los caminos. Si la tierra no es adecuada para la agricultura, los colonos permanecerán únicamente un tiempo limitado en sus fincas y, al agotarse las tierras, replicarán el proceso extendiendo indefinidamente la deforestación, y dejando terrenos improductivos y devastados a sus espaldas. Los estudios especializados sobre el tema muestran que esta actividad es una alternativa rentable, y posiblemente la única, para las familias de migrantes en la Amazonía. Mientras exista una masiva presión social originada por el subempleo estructural, la desigual distribución de la riqueza, y la pobreza rural, y esta presión incentive la migración, el proceso de deforestación estará fuertemente asociado a la expansión geográfica de la actividad petrolera y su red de oleoductos y carreteras. La superposición de la red vial sobre los mapas de áreas remanentes y áreas críticas ilustra la asociación causal entre la actividad petrolera, la construcción de vías y la deforestación. La racionalidad económica de los colonos les continuará impulsando en esta dirección, salvo que se implementen adecuadas alternativas de empleo, diversificación productiva y apoyo en el sector rural para detener el proceso en sus orígenes.

- ❖ El segundo gran impacto directo de la actividad petrole-

ra sobre la biodiversidad se origina en la continua contaminación de aguas corrientes, ríos, suelos y el aire. Como lo ha documentado extensamente el juicio planteado por las comunidades indígenas a la Texaco, la tecnología que se empleó y en gran parte se continúa usando, produce rutinariamente una cantidad elevada de residuos tóxicos, que con frecuencia fueron, y son aún, arrojados sin tratamiento alguno en los ríos y suelos amazónicos. Tal es el caso de las aguas de formación, que surgen asociadas al petróleo, que hasta hace poco tiempo se vertían directamente a los ríos o sus afluentes, pese a su alto contenido tóxico, que habría eliminado o reducido drásticamente las especies acuáticas. En forma similar, las piscinas de crudos y lodos residuales deterioran fuertemente el frágil ecosistema amazónico, aún en áreas incorporadas a la agricultura.

- ❖ Los derrames petroleros y otras filtraciones menores de alta frecuencia, contribuyen a incrementar los riesgos y la vulnerabilidad de los ecosistemas ante la actividad petrolera. La infraestructura de transporte, almacenamiento y refinación del crudo ecuatoriano es obsoleta, y fue construida sin las necesarias medidas de protección ambiental. Han sido numerosos los derrames que han contaminado algunos de los ríos del Oriente y la Costa en el Ecuador, e inclusive centros urbanos.

RECUADRO No. 10

Petróleo y cultura indígena

"En el conocimiento de los Cofanes está muy claro que dentro de la tierra hay un paisaje similar al de este mundo; allí hay árboles, ríos y animales para la cacería. Allí hay gente que vive como nosotros, pero son más grandes y más altos. Son los *coancoan*, los dueños del petróleo que se convierten en piedras cuando quieren descansar. Pero las compañías petroleras destruyen el mundo de abajo y matan a los *coancoan* que duermen, y con ellos, muere el conocimiento que asegura la cacería y todo alimento para nuestro pueblo. Tenemos que salvar a los *coancoan* de la destrucción, porque de su vida depende la nuestra."

"Los Secoya sabemos que hay tres poderes en este mundo. Uno gobierna a los seres acuáticos dentro del agua, otro gobierna el bosque y el aire, y el tercero, gobierna a los hombres. En el mundo de abajo hay cuatro jefes, el uno tiene el poder de hacer temblores, el otro causa terremotos, el otro tiene el poder de botar agua, también ahí se encuentra el jefe de los animales. Si estos jefes se juntan pueden hundir la tierra. La explotación del petróleo afecta mucho a la tierra, deja un espacio vacío muy grande, que afecta mucho a estos seres, por eso ellos van a unirse para defender su mundo subterráneo. Cualquier momento comenzarán a destruirnos, causarán temblores, hundirán la tierra y harán brotar el agua para inundar la superficie. Todos moriremos ahogados. En el mundo de arriba están todos los seres buenos que han muerto. Cuando afectamos el aire, hacemos daño a todos los que viven en este mundo, ellos se resienten y nos devuelven el sufrimiento que les causamos. A veces nos preguntamos: ¿por qué tanto calor? ¿Por qué tantas enfermedades? Y es que ellos están obligándonos a que hagamos conciencia de lo que estamos haciendo."

"Los Sionas creemos que bajo esta tierra habitan otros seres con más poderes. Los huecos, que llamamos *huanganas*, son puertas para ingresar hasta donde están ellos. Si se acaban las *huanganas* es porque se está destruyendo la tierra, con la contaminación y los cambios de ideas que nos desvían de la sabiduría de nuestras costumbres y nos alejan de la naturaleza, de la selva. Eso parece que nos va haciendo perder poder, perder el control."

Tomado de Acuerdo de Coordinación Indígena y Campesina, 1998. Citado en Acción Ecológica 2000

RECUADRO No. 11

La construcción del OCP amenaza la biodiversidad de Mindo

La lucha para defender el bosque nublado en la región de Mindo Nambillo ha llegado a ser uno de los focos principales de la protesta local e internacional, dado que la ruta del OCP sigue las cumbres estrechas de la cordillera de esta región frágil y amenazada.

Mindo contiene una multitud de hábitats que incluyen el Chocó subtropical, el Bosque Nublado Montano y en la parte más alta, el Páramo. El Chocó tiene una de las biotas más ricas del mundo, con una cantidad excepcional de especies y un alto grado de endemismo en plantas, reptiles, anfibios, mariposas y aves.

La región forma parte de la primera "Área de Importancia" para las aves de sudamérica (IBA). También ha sido nombrada un "Área de aves Endémicas" de los Andes norte - centrales, por contener mas de 450 especies de aves, 46 de las cuales se encuentran en peligro de extinción, como el colibrí zamarrillo pechinegro. Hay 30 especies de mamíferos en el área incluyendo al oso andino, el puma, el jaguarundi y el mono capuchino de frente blanca. Casi un 70% de los anfibios encontrados en la región son endémicos, y de éstos, más de la mitad se encuentran amenazados o en peligro de extinción.

La región de Mindo cubre 600 000 ha en los andes ecuatorianos, de las cuales 84 694 ha caen sobre reservas públicas y privada. El sistema hidrológico del río Mindo es la fuente principal de agua potable para las comunidades de alrededor.

Tomado de: Amazon Watch, 2001

4.4. ACTIVIDAD MINERA

Desde inicios de la década de los ochenta del siglo XX América Latina experimenta un acelerado proceso de expansión del sector minero. Esta expansión se caracteriza por la inversión de grandes corporaciones transnacionales en la explotación de depósitos minerales mediante técnicas de minería a cielo abierto. Actualmente las grandes transnacionales han emprendido un enorme éxodo desde sus países de origen hacia los países del mundo pobre. La razón es que encuentran una

serie de condiciones que favorecen la explotación de lucrativos depósitos de minerales con incentivos fiscales, menores costos de producción, rápidos procesos de aprobación y regulaciones ambientales menos estrictas.

Respecto a los impactos de contaminación, la experiencia demuestra que el poder real de lo tecnológico sobre los procesos de contaminación fallan en todas partes del mundo y que los niveles de mitigación y control que prometen son solo metas, ofrecimientos ideales. Los avances

científicos respecto de la minería han sido funcionales a la rentabilidad económica que las empresas puedan tener sobre los recursos y no en función de cuidar el medio ambiente.

A juzgar por las cifras, la importancia económica de la minería ecuatoriana no es mayor. En efecto, si se observan las cifras concernientes a producción, a empleo o a exportaciones, resulta que esta actividad sería poco dinámica; sin embargo, la minería ha estado siempre presente en la historia nacional, desde mucho antes de la llegada de los españoles en el siglo XVI. Ciertamente, el panorama económico de la minería mejora si se consideran sus potencialidades en términos de reservas; si se observan sus encadenamientos con otras importantes actividades, como la construcción (viviendas e infraestructura vial), la artesanía, la industria manufacturera, a las que provee de indispensables materias primas; si se reconocen las posibilidades de exportación de productos primarios y elaborados; y si se tienen en cuenta las capacidades de la minería para producir insumos que el país hoy importa (Ambiente y Sociedad 2001).

Según Larrea (2001), la incompatibilidad del *boom* minero con la sustentabilidad en el Ecuador tiene que ver con algunos factores esenciales:

❖ La minería es una actividad cuyos recursos no son renovables, se agotarán, ¿por qué entonces exponer al Ecuador a una nueva dependencia en vez de salir de ella?

❖ La minería es quizá la actividad de extracción más inflexible respecto al desplazamiento de poblaciones enteras y de la utilización del agua y la tierra, elementos indispensables no solamente de la seguridad sino de la soberanía alimentaria de nuestro país.

❖ La gran contaminación y generación de desechos que genera cada fase de esta actividad, la presencia de estos desechos son de suma gravedad para las poblaciones como para el medio ambiente, porque tienen sustancias tóxicas debido a los elementos que se asocian con el mineral buscado.

Para 1997 en el Ecuador ya se habían concesionado cinco millones de hectáreas de un total de alrededor de 27'000.000 de hectáreas que constituyen la superficie del país. En abril del 1999 constituían 5'696.751. De los mapas catastrales se constata que las áreas destinadas para la actividad minera se encuentran ubicadas en las zonas más densamente pobladas del país, en territorios indígenas, en áreas de reserva nacional, en zonas de patrimonio arqueológico, en las zonas en donde sale el 60% de los alimentos de nuestro país, en donde están las principales fuentes de agua del Ecuador y en varios casos algunas de estas características se encuentran juntas. En este sentido la conclusión lógica es que realizar actividad minera en el Ecuador significa sacrificar recursos naturales indispensables para la sobre - vivencia del país por que se expone a la contaminación de

sistema hídrico y por tanto al desabastecimiento de las principales fuentes de agua. En este contexto actividades tradicionales como la agricultura y la pre-

sencia de las poblaciones locales vinculadas a ellas resultan un obstáculo (Acción Ecológica 2001).

RECUADRO No. 12

Área minera Selva Alegre

Entre los impactos ambientales más significativos, en orden jerárquico, se cuentan:

- ❖ Remoción de cobertura vegetal y deforestación de aproximadamente 20 hectáreas, con la consecuente pérdida de especies vegetales y aumento de procesos erosivos y de sedimentación en el sector.
- ❖ Cambios severos en el perfil morfológico.
- ❖ Variación drástica en la estructura del paisaje natural, contrastes cromáticos y estructurales y cambios en el flujo visual.
- ❖ Degradación severa de las características del suelo, pérdida de nutrientes y suelo fértil.
- ❖ Destrucción y alteración de hábitat, pérdida y migración de especies.
- ❖ Alteración del equilibrio bio - ecológico y rompimiento de cadenas tróficas, en el área de explotación.
- ❖ Cambios sustanciales en el uso del suelo.
- ❖ En el componente hídrico se producen impactos moderados, especialmente por la generación de sedimentos.
- ❖ Cambios en el patrón de micro drenajes en el área.
- ❖ Activación de procesos de inestabilidad del suelo.
- ❖ Generación de polvo en la fase de transporte de la caliza a la planta y en la trituradora.
- ❖ Los ruidos provocados por la trituradora y generadores superan los 90 decibeles; es un impacto fuerte y puntual, que puede afectar a los operadores de esta maquinaria si no están debidamente protegidos.
- ❖ En el componente socioeconómico se da un impacto positivo a largo plazo ya que Selva Alegre es uno de los polos de desarrollo de

mayor importancia en la industria de la provincia de Imbabura y en el norte del país, generando empleo local e ingresos con un efecto multiplicador significativo.

Una de las conclusiones de la evaluación de impactos ambientales señala que "del análisis de la matriz se puede deducir que las actividades de explotación provocan varios impactos de magnitud severa, pero que son inevitables e ineludibles en este tipo de proyectos, los que necesariamente deben ser mitigados y compensados de acuerdo a lo que se estipula en el Plan de Manejo Ambiental".

Por otro lado se anota que "el peso que tienen los impactos positivos, sumados al hecho de que la empresa está decidida a llevar la explotación de una manera sustentable, equilibrada, racional y técnica, permiten la factibilidad del proyecto".

Tomado de: Cementos Selva Alegre S.A. Actualización de evaluación de impacto ambiental, Área minera Selva Alegre, Quito. Julio 2000, páginas 107, 108. Citado en Ambiente y Sociedad, 2001

3.5. LA PÉRDIDA Y APROPIACIÓN DE LOS CONOCIMIENTOS TRADICIONALES

El conocimiento tradicional está tan amenazado y es tan valioso como la diversidad biológica. Ambos recursos merecen el respeto y han de ser conservados (Conclusión a la que llegó la reunión sobre Elaboración de fármacos, diversidad biológica y crecimiento económico, organizada por el Instituto Nacional Cancerológico de los Institutos Nacionales estadounidenses de sanidad en 1991) (ONU 2002)

La diversidad biológica, cultural y lingüística del mundo está en peligro. Los pueblos indígenas son los agentes de la mayor parte de la diversidad cultural del mundo. Muchas de las regiones con la mayor diversidad biológica están dentro de sus territorios. En efecto, cuando se compara la distribución global de los pueblos

indígenas, se observa que existe una marcada correlación entre las regiones de mayor diversidad biológica y las regiones de gran diversidad cultural.

Como el conocimiento ecológico acumulado de los pueblos indígenas está contenido en sus lenguas y como en la mayoría de las culturas tradicionales este conocimiento se transmite a otros grupos o a las nuevas generaciones verbalmente, la extinción de estas culturas tiene como consecuencia la pérdida de conocimientos ecológicos. Se reconoce que la diversidad biológica no se puede conservar sin la diversidad cultural y que la seguridad de los alimentos y las medicinas dependen del mantenimiento de esta relación compleja (ONU 2002).

3.5.1. ¿QUÉ SON LOS CONOCIMIENTOS TRADICIONALES?

Se denominan *Conocimientos Tradicionales* aquellos que poseen

los pueblos indígenas, afro-americanos y comunidades locales transmitidos de generación en generación, habitualmente de manera oral y desarrollados al margen del sistema de educación formal. Es relevante su doble característica en el seno de las culturas indígenas, por un lado, por su antigüedad, y por otro lado, por su actualidad. Es decir que se tratan de conocimientos dinámicos que se encuentran en constante proceso de adaptación, basados en un cuerpo sólido de valores y bagajes míticos profundamente enraizados en la vida cotidiana de los pueblos indígenas. Los conocimientos tradicionales no son estáticos sino, al contrario, se encuentran en constante proceso de innovación y se adaptan a cambios dependiendo el medio en donde interactúan los pueblos indígenas (De la Cruz 2001).

Una definición más restringida de los conocimientos tradicionales se encuentra contenida en el literal j) del artículo 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, que establece:

El término conocimientos tradicionales, se emplea en el sentido de conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida que interesan para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.

Darrell Posey (1994 en De la Cruz 2001), menciona una lista de nueve categorías de conocimientos tradicionales que merece nuestra atención en lo que se re-

fiere a su protección y adecuado manejo:

- ❖ Posesiones sagradas (imágenes, sonidos, conocimiento material cultural u otro conocimiento considerado sagrado).
- ❖ Conocimiento de uso actual, previo o potencial de especies, de plantas y de animales, así como de suelos y minerales, conocido por un grupo cultural.
- ❖ Conocimiento de preparación, proceso y almacenamiento de especies útiles.
- ❖ Conocimiento de fórmulas que involucran mas de un ingrediente.
- ❖ Conocimientos selectivos de una especie: métodos de plantación, cuidados, criterios de selección, etc.
- ❖ Conocimientos sobre conservación de ecosistemas (que involucran una protección especial como elemento comercial, aun no específicamente pensados para este propósito por la comunidad local o la cultura considerada).
- ❖ Recursos bio - genéticos que se originan (u originados) en las tierras y territorios indígenas.
- ❖ Herencias culturales (imágenes, sonidos, artesanías, artes, representaciones escénicas).
- ❖ Conocimientos de sistemas de clasificación de conocimiento.

A los que debe añadirse:

- ❖ Los materiales arqueológicos y tumbas de los antepasados;
- ❖ Todo el bagaje literario (constituido por las historias, cuentos, mitos, poemas, canciones, epopeyas, relatos etno - históricos y letras de canciones recopilado en el pasado, presente y futuro);
- ❖ Los idiomas indígenas;
- ❖ Las ceremonias y curaciones realizadas dentro y fuera de su ámbito cultural;
- ❖ Los sistemas de derecho consuetudinario y valores morales.

3.5.2. APROPIACIÓN NO INDÍGENA DE LOS CONOCIMIENTOS TRADICIONALES.

Existe una cadena compleja de actores, organizaciones públicas y privadas que buscan constantemente beneficios de los conocimientos tradicionales mediante actividades cuya finalidad puede ser su lucro directo u otros objetivos no necesariamente comerciales. Esquemáticamente se podría elaborar una lista según los grupos de actividades correspondientes y los respectivos actores beneficiarios:

- ❖ Bio - industria: empresas farmacéuticas, alimenticias, cosméticas, dietéticas, biotecnológicas y de investigación de nuevos materiales biológicos de aplicación industrial.
- ❖ Extractivas o de explotación intensiva de recursos naturales: empresas mineras, madereras, petroleras, entre otras.

- ❖ Organizaciones gubernamentales y no gubernamentales dedicados a la administración e implementación de programas, proyectos, acciones y actividades en las comunidades indígenas.

- ❖ Instituciones prestadoras de servicios: las industrias turísticas, las de transferencia de tecnología, de investigación académica, jurídicas, médicas y geográficas, entre otras.

- ❖ La industria de la información y el entretenimiento: industria fotográfica y filmica, diferentes medios de comunicación, periodismo y de producción literaria.

- ❖ Instituciones de defensa nacional: organismos de seguridad del estado.

En conclusión, la búsqueda de productos nuevos y materias primas donde se pudieran emplear los conocimientos tradicionales ha provocado una gigantesca presión física, ideológica y psicológica por parte de negociantes, investigadores, empresas con ánimo de lucro, religiosas y no religiosas, en las comunidades indígenas y locales. Se ha generado así una coacción indebida cuando no una verdadera carrera y lucha por la obtención de beneficios, como es el caso de las empresas de bio - prospección.

3.5.3. LA NECESIDAD DE LA PROTECCIÓN Y RECUPERACIÓN DE LOS CONOCIMIENTOS TRADICIONALES

El interés de los bio - prospectores y de las empresas farmacéuticas para acceder a los

conocimientos tradicionales es muy grande por la enorme reducción en tiempo y en dinero. Por ejemplo, cuando una investigación se hace al azar, debe hacerse un análisis de unas 10 mil muestras para encontrar una que sea susceptible de entrar en el mercado. Un laboratorio moderno puede analizar 150 mil muestras por año. No obstante cuando un especialista indígena es consultado, las oportunidades de encontrar una molécula pasa a uno sobre dos, según RAFI (RAFI 1996 en De la Cruz 2001). De allí la importancia práctica de preservar y recuperar los conocimientos tradicionales. En este sentido, los esfuerzos por proteger y recuperar los conocimientos tradicionales vienen desde distintas direcciones: de los propios pueblos indígenas, de los estados, de los organismos internacionales y de la industria farmacéutica.

De la misma forma, el interés expresado por los conocimientos tradicionales no solamente se da en el marco del CDB, sino que el Banco Mundial, las Naciones Unidas, la Unión Europea, entre otros, han reconocido la impor-

tancia de la preservación y existencia del conocimiento tradicional o conocimiento indígena para ayudar a resolver problemas mundiales de alimentación, salud, ambiente, de ecosistemas y de recursos, para propiciar el desarrollo sostenible y el bienestar mundial. Según Camac (2002) hay tres ejes en los cuales las contribuciones de los conocimientos tradicionales pueden ser considerables:

- ❖ Aporte de gran valor al desarrollo de sistemas, prácticas materiales, vegetales, conocimientos sobre agricultura sostenible que permiten enfrentar de mejor manera el problema de provisión de alimentos en el mundo.
- ❖ Aportes promisorios a la simbiosis médica indígena/occidental y mejoramiento en la búsqueda de alternativas para resolver problemas de salud de la humanidad.
- ❖ Preservación del medio ambiente, prácticas más eficientes y sostenibles para el manejo forestal y el desarrollo en general.

UNIVERSIDAD

UNIDAD 3

El Desarrollo Local

Centro de Investigaciones CIUDAD

INTRODUCCIÓN

Una vez que hemos examinado brevemente la noción de *desarrollo* y que hemos visto cómo fue creándose el calificativo de *sustentable o sostenible*, es necesario considerar brevemente lo que significa el segundo calificativo del desarrollo que nos interesa en este curso; el *desarrollo local*. Hacerlo implica considerar la manera en que se forman las *localidades*.

Esta Tercera Unidad del primer módulo introductorio tiene como objetivo situar la producción de lo local en el marco de dos de los grandes temas sugeridos por las primeras unidades. Por un lado, cómo se produce lo local en el contexto del actual proceso de globalización neoliberal. Es decir, los diferentes impactos y respuestas *locales* a la globalización. Por otro lado, esta Tercera Unidad resumirá las ideas previas sobre el desarrollo y tratará de mostrar los aportes nuevos y los nuevos desafíos que implica trabajar sobre un desarrollo territorialmente delimitado. Para aterrizar localmente las nociones de desarrollo, se hace necesario un nuevo recuento de las variaciones del concepto una vez que se encuentra con las *localidades* transformadas por la globalización reciente.

A lo largo de los siguientes textos de este curso, lo *local* será abordado de muchas formas, para lo cual esta visión general e introductoria resulta necesaria: lo local en el desarrollo y lo local

en el mundo. El panorama general de la formación de las localidades se completará con la visión histórica de la formación de los espacios ecuatorianos (Segundo Módulo). Se examinará entonces cómo los espacios se producen por la interacción de estructuras, actores y conflictos sociales. Ambas dimensiones de la formación de lo local son una introducción necesaria al examen y diseño de las políticas específicas de desarrollo local que los municipios, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales e instituciones internacionales buscan promover.

La última sección de la Unidad propone algunos pasos metodológicos mínimos necesarios para realizar un diagnóstico y evaluación de los procesos de desarrollo local. Desde los lazos con las estructuras mayores hasta la configuración de los actores sociales relevantes.

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

Propiciar que los participantes:

- Identifiquen los diversos modelos de desarrollo local y los sitúen en el contexto de los debates sobre el desarrollo y sobre la globalización.
- Conozcan y debatan sobre la utilidad de las Metodología para un análisis exploratorio de procesos de desarrollo local.

CAPÍTULO 1

LA GLOBALIZACIÓN

¿Qué es la "globalización"? Aunque el término se ha convertido en palabra de uso común, las definiciones varían. Veamos, para comenzar, dos acercamientos.

Según el libro *Los efectos sociales de la globalización. Estado del desorden*, los elementos centrales de este fenómeno de globalización son los siguientes:

CARACTERÍSTICAS DE LA GLOBALIZACIÓN

- ❖ Expansión de la democracia liberal.
- ❖ Dominio de las fuerzas del mercado.
- ❖ Integración global de la economía.
- ❖ Transformación de los sistemas productivos y de los mercados de trabajo.
- ❖ Velocidad del cambio tecnológico.
- ❖ Revolución de los medios de comunicación de masas y expansión del consumismo.

Por su parte, el autor alemán Womer Bonefad señala como

características centrales de la globalización, los siguientes:

OTRAS CARACTERÍSTICAS DE LA GLOBALIZACIÓN

- ❖ Creciente importancia de las estructuras financieras y la tendencia global al crédito: Dominio de las finanzas sobre la producción.
- ❖ Creciente importancia de las estructuras del saber.
- ❖ Se incrementa la rapidez de la redundancia de tecnologías. Las tecnologías se vuelven transnacionales.
- ❖ En la industria hay una dependencia cada vez mayor del conocimiento.
- ❖ Enorme rapidez de obsolescencia de tecnologías.
- ❖ Aparición de corporaciones globales, fundamentalmente en la banca.
- ❖ Globalización ocurre en la producción, en el conocimiento y en las finanzas.

Como podemos ver, generalmente, se habla de procesos que ocurren en distintas esferas de la vida social: en la economía, en la política, en la ideología, en la cultura y en la estructura social. Pero normalmente se acepta que están determinados por lo que ocurre en la economía.

En cualquier caso, es necesario distinguir dos cosas que aparecen como la misma pero que son distintas: por una parte, los procesos objetivos que existen en la realidad; por otra, el programa ideológico específico que, sin ser "objetivo", se asume como expresión natural de esos procesos objetivos. Dicho de otro modo, es necesario distinguir la globalización de los "globalizadores" o, como se ha dicho más recientemente, diferenciar la globalización de la "globalización neoliberal".

1.1. GLOBALIZACIÓN Y "SISTEMAS MUNDO"

Globalización: el término nos remite a fenómenos que adquieren un carácter global, es decir, mundial, planetario, rebasando (y subyugando) las fronteras y las identidades locales, las economías y los sistemas políticos. Es acortamiento de las distancias, aceleración de los tiempos, por tanto, configuración de un solo planeta.

Ahora bien, dado que esta configuración de un solo planeta opera en una sociedad determinada, que es la sociedad capitalista, con sus formas económicas y políticas específicas, la globalización -o, mejor dicho, esta globalización- debe ser entendida como dominio del mundo, es

decir, como la construcción del mundo bajo el dominio exclusivo del gran capital transnacional ("globalizado"), que modifica la economía y la política, los mercados y los estados, de acuerdo a sus necesidades de acumulación de ganancias.

En este sentido, la globalización es una tendencia propia del desarrollo del capitalismo como economía - mundo, que opera así desde sus orígenes en el siglo XVI, aunque el proceso se aceleró con las nuevas tecnologías que, a su vez, aceleran los flujos de capitales y mercancías.

Pero esta tendencia al predominio mundial del capital y a la sumisión de todas las formas de trabajo,

a. se produce en un periodo de crisis. Surge de una crisis económica (y que, aunque redefine, no logra remontar). Es también una crisis social que empuja cambios en las estructuras de clases. Y por supuesto, una crisis política que deviene de las reorganizaciones del poder y de las relaciones de fuerza. Pero no solamente se produce en un marco de crisis, sino que, ella misma, genera y profundiza, en consecuencia, la conflictividad social y política, contribuyendo a la conformación de una época que, siguiendo a Walter Benjamín, pudiéramos caracterizar como una "constelación saturada de tensiones".

b. Por otro lado, aun cuando parezca universal (algo que es, efectivamente, como voluntad de dominio), se produce

en realidad siguiendo un desarrollo desigual y combinado, esto es, subordinando y fragmentando, fracturando el globo y las sociedades nacionales, cada vez menos nacionales.

- c. Debe diferenciarse la "globalización" como tendencia al acercamiento de las sociedades humanas entre sí, como tendencia a la construcción de una sociedad mundial, de las formas y proyectos de dominación bajo las cuales aparece ahora. Es decir, saber distinguir las políticas y los proyectos

políticos que las orientan. Por lo tanto, es necesario ver la "globalización" como un campo de lucha entre orientaciones culturales antagónicas.

1.2. GLOBALIZACIÓN Y NEOLIBERALISMO

Por el momento, el proyecto político que dirige los procesos de globalización es el neoliberalismo. Pero no hay que confundir "globalización" con "neoliberalismo". Esta es una globalización neoliberal, pero pueden haber otras formas de mundialización de la vida social. Hay que diferenciar, entonces, estas dos dimensiones.

LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL SE CARACTERIZA POR:

- ❖ Una política de salida a la crisis que convierte todos los recursos sociales en palancas de acumulación del capital privado, especialmente de las grandes firmas transnacionales:
 - El Estado, mediante las privatizaciones, reducción del gasto público, descentralización.
 - El trabajo, mediante la flexibilización salarial, la precarización del trabajo.
 - El pueblo consumidor, mediante las desregulaciones
 - Los países periféricos, mediante la deuda externa
- ❖ Pero una tal política no puede afirmarse sin un drástico cambio en la correlación de fuerzas sociales y políticas a nivel mundial (y al interior de cada país, individualmente considerado, en tanto, pese a los impulsos globalizadores, los estados nacionales son -aún- el ámbito y el instrumento con que se imponen dichas políticas).

Esto significa que la globalización no es solamente un fenómeno económico, o un fenómeno cultural sino, y sobre todo, un fenómeno político. Este remite al proyecto político que

conduce esta forma específica de globalización. La realización de ese proyecto exige modificaciones sustanciales de las relaciones de fuerzas en diversos campos:

- ❖ En las relaciones entre capital y trabajo: mayor predominio del capital sobre el trabajo.
- ❖ Modificación de las relaciones entre capital y capital: concentración de capitales; eliminación de capital ineficiente.
- ❖ Modificación de las relaciones entre capital y sociedad: precarización de cualquier forma de trabajo; redistribución de la renta social en beneficio del capital.
- ❖ Modificación de las relaciones entre capital y Estado: el Estado deja de actuar como agente económico y controlador, refuerza sus funciones de control sobre la sociedad.

El problema, entonces, no es la globalización en sí misma, sino el tipo de globalización que se impone y, por lo tanto, las políticas y el proyecto que se han presentado a sí mismos como la única manera posible. Recordemos a Hinkelammert: [hay que] "defender la globalización de los globalizadores".

1.2.1. ELEMENTOS DEL MODELO NEOLIBERAL

El neoliberalismo es un programa político - económico que trata de hacer frente a la crisis capitalista que se inició, según varios autores, a inicios de los años setenta del siglo XX, cuando el crecimiento económico comenzó a desacelerarse significativamente y se produjo una baja en la tasa de la ganancia.

Hasta entonces, estaba vigente el programa *keynesiano*²⁹, que se sustentaba en la creencia de que el crecimiento de la *demanda* estimulaba la expansión económica. Tal es el origen del "estado de bienestar". De hecho, este modelo tuvo buenos resultados económicos en el período transcurrido entre la segunda posguerra y la crisis de los setenta.

Por su parte, el programa *neoliberal* se sustenta en la creencia de que sólo los estímulos a la oferta pueden hacer crecer la producción. Los supuestos de este programa son:

- a. Todo funciona de acuerdo a las leyes de oferta y demanda. La regla de oro es la competitividad.
- b. Los agentes en el mercado se enfrentan entre sí en igualdad de condiciones, tanto a nivel nacional como a nivel internacional.
- c. Hay que suprimir todas las interferencias al libre juego de las fuerzas del mercado: el Estado, los sindicatos, etc.

1.2.2. EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN

La globalización, en tanto proceso objetivo, empujado por un determinado proyecto político, está produciendo un conjunto de modificaciones, entre las cuales vale la pena resaltar las siguientes:

- ❖ Predominio de las multinacionales en el conjunto de la economía mundial (y, por tanto,

²⁹ Llamado así por John Maynard Keynes, el economista inglés que formuló sus principios más importantes.

en la reestructuración de las economías nacionales y locales).

- ❖ Organización de la economía y de la política según un programa destinado a recuperar la tasa de ganancia: disciplina fiscal, reducción de subvenciones y de los gastos públicos (despido de trabajadores, des - Inversión, privatizaciones), incluso del gasto militar (cuando menos en los países dependientes o periféricos).
- ❖ Reforma fiscal (ampliar masa de contribuyentes, redistribuir el peso de los impuestos, reducir los impuestos directos y al capital, e incrementar los impuestos indirectos).
- ❖ Liberalización financiera y crecimiento del capital financiero.
- ❖ Utilización del tipo de cambio como estímulo a la actividad económica.
- ❖ Liberalización del comercio.
- ❖ Fomentar inversión extranjera.
- ❖ Privatizaciones.
- ❖ Desregulación.
- ❖ Clarificación de derechos de propiedad.

Estas transformaciones tienen efectos sociales dramáticos. Entre ellos destacan la des - estructuración de varias actividades económicas, el cambio en la estructura de clases por el predominio de la sumisión precaria del trabajo al capital y por la acelerada proletarianización del

trabajo intelectual. Al mismo tiempo, las transformaciones en la estructura social, el sometimiento de todo el funcionamiento económico a los intereses de acumulación del capital y el desmontaje de las políticas sociales se ha traducido en un incremento escandaloso de la pobreza, incluso en las economías de los países ricos.

1.3. GLOBALIZACIÓN: CENTRALIZACIÓN Y FRAGMENTACIÓN DE LOS TERRITORIOS

La globalización produce simultáneamente la *centralización* y la *fragmentación* del mundo, de la sociedad, de la economía, de la política, de la cultura. Es también un cambio de los territorios puesto que todo proceso social ocurre en un territorio, en un "espacio social", es decir, en un espacio determinado por unos procesos sociales particulares.

En la economía se produce una *des - localización* de los procesos productivos. Nos referimos al traslado de plantas industriales a cualquier lugar del mundo, y a la facilidad para la movilización del capital y, aunque resulta limitada, restringida y reprimida por las leyes, de la fuerza de trabajo.

Esto deviene en una cierta *homogeneización económica heterogénea* del mundo. Se produce una unificación de la economía bajo un mando centralizado, pero, al mismo tiempo, fragmentación, pues no todos se insertan de la misma manera. Algunos territorios son incluso dejados casi enteramente al margen de los nuevos flujos de capitales y de mercancías (piénsese en las ex-

tensas zonas del África al sur del Sahara). Se produce, en consecuencia, una segmentación / fragmentación de los mercados y del acceso a los mercados.

En la política, los cambios territoriales ocurren en una doble perspectiva. Por una parte, existe una reorganización mundial del poder, provocando una virtual *recolonización* de la periferia. Por otra parte, se reorganizan los estados nacionales, con la modificación de las relaciones entre el estado nacional y los gobiernos locales, lo que implica un nuevo tipo de vínculo entre el poder político (y económico) globalizado, los estados nacionales y los gobiernos locales. Todo esto es lo que se nos aparece bajo la temática ya tan extendida de la reforma del Estado y de la descentralización.

Todo esto se traduce en una diversa manera de integración de los territorios y de su relación recíproca.

1.4. LA GLOBALIZACIÓN Y LA POLÍTICA

Hemos señalado que la política es un elemento central de la globalización. Por una parte, porque se impone mediante instrumentos políticos antes que mediante instrumentos puramente económicos. Por otra parte, porque presiona a una transformación de los instrumentos de acción política convencional. Modifica las relaciones entre el capital y el estado, y procura así una reestructuración del Estado. Entre otras cosas promueve,

- ❖ Reingeniería de las instituciones del estado (reforma administrativa)
- ❖ Desconcentración: redistribución funcional geográfica al interior del aparato del estado central; para acercarse a los usuarios
- ❖ Descentralización: redistribución de funciones de decisión desde el aparato central hacia instancias sub - nacionales. Se habla incluso de una "redistribución de poder", o, más bien, una relación de poder que se modifica. Además, otros actores se involucran en la resolución de los problemas de la ciudadanía (las ONG, la Iglesia, las propias organizaciones sociales).
- ❖ Se enfatiza en la capacidad de acción de las ramas ejecutivas de las instituciones estatales, por sobre las legislativas.

De cualquier manera, el eje sigue siendo, aunque parezca paradójico, el gobierno central. Éste se modifica, se modifican sus relaciones con otras instancias de la política y del estado. La reforma del estado también incluye las privatizaciones, que es parte de una estrategia de utilización de los recursos públicos para recuperar la acumulación del capital privado. La implementación de este programa supone, pues, una importante modificación de las relaciones estado - sociedad, pero este es un proceso en marcha, aún inacabado. Un elemento de este proceso es que el Estado crea su propia sociedad civil.

Hay, como se sabe, una discusión teórica respecto al término *sociedad civil*. Para algunos, *sociedad civil* es equivalente a "sociedad burguesa", es decir, a mercado. Para otros, es prácticamente sinónimo de "sociedad" opuesta a "Estado". Para Antonio Gramsci, las organizaciones de la sociedad civil son todas las formas como la sociedad se organiza a sí misma: prensa, iglesia, sindicatos, organizaciones populares, escuela. Estas instituciones funcionan como intermediarias entre el estado y la sociedad. Hay una dualidad porque debe permitir la relación entre unos y otros; son interlocutores válidos y legitimados.

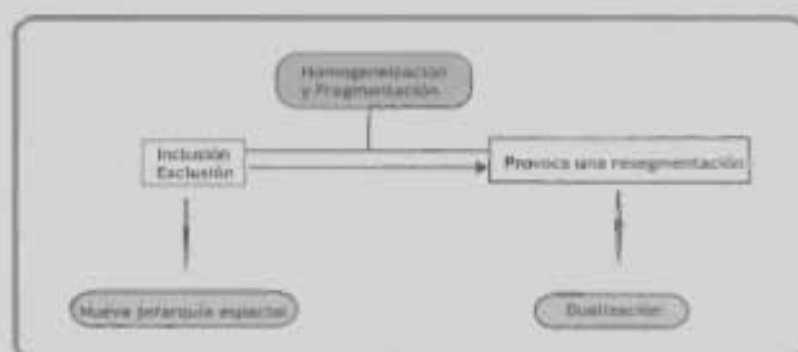
Gobernar, por lo menos en los regímenes democráticos, es buscar cohesión, "consenso activo de los gobernados", en palabras de Gramsci. Para ello se requiere de ambos componentes, de una sociedad política (instancias del estado para la

coerción), y de una sociedad civil (instancias de producción y reproducción del consenso). Estas relaciones son las que se están modificando.

La reforma del estado supone no solo las transformaciones "internas", sino, también, la relación entre los estados nacionales y las instancias de poder mundial. Esto ha implicado la subordinación de los estados nacionales a las instancias supra nacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, también ciertos gobiernos de países poderosos).

1.5. IMPACTOS TERRITORIALES DE LA GLOBALIZACIÓN

Hemos dicho ya que la homogenización y la fragmentación son el resultado territorial de la globalización, de esos abigarrados procesos económicos y sociopolíticos que se recubren con ese nombre.



Esto se expresa en:

1. Reforzamiento de la concentración económica en centros financieros y centros de altísima rentabilidad a partir de alta tecnología
2. Desarrollo industrial de ciertas zonas ligado al consumo interno

3. Crecimiento segmentado y desequilibrado

4. Desarrollo regional en algunas zonas, por ejemplo por turismo o por funcionar como nichos de mercado agrícola
5. Otras regiones, en cambio, se sumen en la decadencia: industrialización precaria y agricultura para el autoconsumo

1.6. OPORTUNIDADES Y AMENAZAS EN LOS TERRITORIOS

La globalización es pues, una serie de *impulsos* que modifica socialmente los territorios. Al modificarse la economía, las estructuras sociales, las instituciones políticas y las relaciones que en ellos están implicadas, los territorios también sufren las

presiones para el cambio. Si miramos el asunto desde la perspectiva de la gestión del desarrollo local, estas presiones pueden ser entendidas como *oportunidades* y como *amenazas* para el desarrollo (y para esa gestión, pretendidamente democrática o participativa). El siguiente cuadro resume las oportunidades y amenazas existentes.

LA GLOBALIZACIÓN: OPORTUNIDADES Y AMENAZAS

OPORTUNIDADES	AMENAZAS
1. Acceso más abierto a determinado tipo de recursos (tecnológicos, conocimiento, económicos) mercado: demanda externa. 2. Revalorización del territorio: • Acceso a vías y comunicaciones • Mano de obra calificada • Seguridad: legal, no violencia. 3. Posibilidad de constitución de nuevas redes local-local 4. Flexibilidad del estado y de la institucionalidad local 5. Revalorización de la identidad local	1. Ruptura de una posibilidad de integración que vaya más allá de lo local 2. Pérdida de autonomía 3. Segmentación: • Marginación • Integración subordinada • Crisis ambiental

CAPÍTULO 2

CONCEPCIONES SOBRE EL DESARROLLO

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

2.1. EL DESARROLLO: REVISIÓN DE LAS CONCEPCIONES USUALES ³⁰

2.1.1. EL DESARROLLO COMO CRECIMIENTO ECONÓMICO

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

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

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

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

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

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

2.1.2. EL DESARROLLO A ESCALA HUMANA

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

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

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

Ahora bien, existen cinco diferentes categorías de satisfactores:

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

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

2.1.3. EL DESARROLLO HUMANO

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

31 Es decir, de valores.

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

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

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

2.2. TRAYECTORIA HISTÓRICA DE LAS IDEAS SOBRE EL DESARROLLO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3. EL ESPACIO EN LAS VISIONES DEL DESARROLLO

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

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

Esto significa que el "territorio"

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

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

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

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

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

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

2.3.1. LO LOCAL EN LAS DIVERSAS TEORÍAS DEL DESARROLLO

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

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

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

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

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

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

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

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



CAPÍTULO 3

METODOLOGÍA PARA UN ANÁLISIS EXPLORATORIO DE PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL

3.1. LAS VARIABLES A SER CONSIDERADAS³⁶

Según Arocena, la información debe dar cuenta de "tres variables principales"

1. El modo de desarrollo
2. El sistema de actores
3. La identidad local.

La noción de *modo de desarrollo* refiere a "las diferentes formas que fue tomando la estructura socioeconómica local en el territorio estudiado a lo largo de las últimas décadas". Se trata de "precisar las lógicas que fueron pautando sus grandes transformaciones". Las dimensiones principales del análisis son, por un lado, el grado de integralidad del proceso de desarrollo y, por otro lado, la capacidad de elaboración de respuestas diferenciadas.

Sistema de actores, por su parte, es "la totalidad de los agentes que han intervenido o intervienen en el proceso de desarrollo del área estudiada". Estos pueden tener un anclaje local o extra-local (Arocena se refiere a

"actores locales o globales"). En cualquier proceso de desarrollo nos encontraremos con agentes que cumplen roles diferenciados: "conductores, ... protagonistas de la historia social, ... elites dirigentes constructoras de proyecto". Pero no solamente se trata de identificar los roles, sino las "formas de articulación" entre dichos agentes, lo que, a su vez, está vinculado a un determinado "sistema de relaciones de poder".

El análisis de la *identidad local* debe hacer hincapié en "las formas en que se ha ido constituyendo la identidad local en un territorio determinado, a lo largo de un proceso histórico". Interesa, sobre todo, "los contenidos identitarios de la sociedad local", especialmente aquellos rasgos o elementos "que han tenido una influencia decisiva en los procesos de desarrollo". Se trata de partir del supuesto de que "el desarrollo es también un proceso cultural que debe tener en cuenta los mecanismos de socialización de los individuos y de los grupos".

36 Tomado y resumido de José Arocena (1995: 138-139).

Podríamos representarlo en el siguiente cuadro:

Variables	Dimensiones
Modo de desarrollo	• Grado de integralidad del proceso de desarrollo • Capacidad de elaboración de respuestas diferenciadas
Sistema de actores	• Rol o función de los actores • Formas de articulación • Sistema de relaciones de poder
Identidad local	• Rasgos identitarios con incidencia en el desarrollo local • Mecanismos de socialización de individuos y grupos

Tomar en cuenta estas tres variables permitiría generar "un modo de conocimiento integral de la realidad local". "El producto de este tipo de análisis es un diagnóstico cualitativo que da cuenta de los elementos singulares de 'lo local' y de la forma como inciden las regularidades estructurales".

3.2. LOS MODOS DE DESARROLLO LOCAL ³⁷

Los modos de desarrollo pueden considerarse de acuerdo a cada una de las dimensiones que veíamos más arriba.

Así, según el grado de integralidad del proceso, tendríamos cuatro modos de desarrollo:

Un modo de desarrollo integral: "áreas locales que han logrado una forma de desarrollo que les permite integrar una pluralidad de dimensiones". Esto significa "realizaciones importantes en el campo económico - productivo", y una articulación de estas rea-

lizaciones con "relevantes logros en los aspectos sociales y culturales". El éxito se asocia a su carácter integral. Parecen requerir "ámbitos de naturaleza interinstitucional, en el marco de los cuales se generan los intercambios y las interacciones que hacen posible una visión global de la sociedad local".

Un modo de desarrollo con tendencia a la integralidad: "áreas que muestran signos de querer orientar el proceso hacia formas integrales de desarrollo", aunque sus elementos se encuentren todavía disociados. Esa voluntad supone, a su vez, la existencia de agentes locales de desarrollo interesados en orientar los procesos. Puede tratarse de agentes sociales (sectores ligados a una actividad económica, etc.) o institucionales (el municipio, por ejemplo).

Un modo de desarrollo desarticulado dual: "una forma de desarrollo marcada por una dualidad entre un polo económica-

37 Tomado y resumido de: José Arocena (1995: 142-146).

mente dinámico y una realidad social fuertemente desarticulada". Económicamente, aun cuando se producen procesos importantes de acumulación en los polos dinámicos, el excedente no se destina a dinamizar la sociedad local. Socialmente, se carece de un "espacio de socialización", de encuentro y de interacción de los diversos intereses, y cada categoría (social y política) actúa según una lógica sectorial.

Y un modo de desarrollo disperso: "un sinnúmero de actividades de pequeña envergadura coexisten sin una columna vertebral que los organice". Tampoco coinciden las dimensiones económica, social y cultural del desarrollo y esto se traduce en una gran dispersión. En síntesis, hay una "carencia de proyecto articulado".

Según la capacidad de respuesta diferenciada al entorno, se pueden distinguir cuatro modos de desarrollo:

Un modo de desarrollo caracterizado por una "alta capacidad de respuesta diferenciada": hay sociedades que a lo largo del tiempo han logrado construir una "trama compleja de relaciones a distintos niveles", "un sistema de actores extremadamente sólido". Por lo tanto, han logrado constituirse como "sistemas sociales fuertemente diferenciados ... capaces de producir permanentemente agentes 'reductores de incertidumbre', que movilizan energías y recursos que permite que la sociedad local en conjunto se adapte a los cambios".

Un modo de desarrollo que se caracteriza por la activación de "procesos de construcción de respuestas diferenciadas". Esta situación suele presentarse en "sociedades que están recorriendo un camino creciente de complejización de la respuesta al entorno". La existencia, por lo tanto, de "elaboración de respuestas diferenciadas" presume que se está constituyendo "un sistema de actores fuertemente identificados con la sociedad en cuestión".

Un modo de desarrollo caracterizado por la presencia de "respuestas diferenciadas a nivel de discurso": "el discurso de los protagonistas permite descubrir intenciones de diferenciación, pero la sociedad local no logra salir de formas muy simples". Puede tratarse de zonas que han sufrido procesos fuertes de depresión.

Y un modo de desarrollo signado por una "ausencia de referencias a la diferenciación de la respuestas": "sociedades estructuradas sobre un rubro productivo", que "invade toda la escena local" y funcionaliza al conjunto de la sociedad, o aquellas otras "que padecen situaciones de inmovilismo", donde "la escena local está vacía".

PRESENTACIÓN ESQUEMÁTICA DE LOS MODOS DE DESARROLLO

Modo de desarrollo	Tipos	Características
Modos de desarrollo según el grado de integración del proceso	Modo de desarrollo integral	Su forma de desarrollo integra una pluralidad de dimensiones. Los logros económicos se articulan a los sociales y culturales. Son fundamentales los ámbitos interinstitucionales que sirven de marco a intercambios e interacciones.
	Modo de desarrollo con tendencia a la integralidad	Voluntad de orientar el proceso hacia la integralidad, aun cuando sus componentes se presenten disociados. Presencia de actores locales que pueden dirigir el proceso.
	Modo de desarrollo desarticulado dual	Presencia de un polo de acumulación económica dinámica junto a una sociedad local desarticulada (puede tratarse igualmente de una dualidad campo-ciudad o industria comunidad, etc.). Los excedentes económicos no son reinvertidos localmente. La sociedad carece de espacios de encuentro, discusión, confrontación y articulación.
	Modo de desarrollo disperso	Actividades de poca importancia, además desarticuladas. La sociedad se dispersa en actividades e intereses incapaces de articularse.
Modos de desarrollo según el grado de capacidad diferenciada al entorno	Alta capacidad de respuesta diferenciada	En sociedades complejas, "altamente diferenciadas". Sociedades con un sólido sistema de actores locales y presencia de 'agentes reductores de incertidumbres' proclives a la adaptación presta ante el cambio.
	Proceso de construcción de respuestas diferenciadas	En sociedades que están en proceso de diferenciación más o menos acelerado. Está en construcción un sólido sistema de actores identificado con la sociedad. La respuesta al entorno se vuelve compleja.
	Respuestas diferenciadas a nivel del discurso	Por lo general, en zonas muy deprimidas. La sociedad es muy poco diferenciada. Hay intenciones de diferenciación. Elementos débiles de un proyecto local.
	Ausencia de referencias a la diferenciación de las respuestas	En zonas dominadas por una sola actividad económica que subordina a toda la sociedad. En zonas que padecen inmovilismo. En ambos casos, hay una total carencia de actores locales que planteen un proyecto de desarrollo.

3.3. EL SISTEMA DE ACTORES³⁸

El *sistema de actores* se refiere a "las características de las interacciones entre los diferentes protagonistas del quehacer local". El análisis de la red de relaciones debe ser realizado en una perspectiva histórica, para descubrir su evolución y sus tendencias.

Arocena habla básicamente de las elites dirigentes y del actor político - administrativo, por un lado, y, por otro, de su interacción con actores extra - locales.

3.3.1. LAS ELITES DIRIGENTES

Según Arocena, "Los sistemas locales de actores están fuertemente condicionados por su capacidad de generar un grupo dirigente con posibilidades reales de conducción del proceso y de elaboración permanente del proyecto colectivo". Desde este punto de vista, resulta indispensable considerar las características de estas "elites locales", en las cuales se encontrarían tres tipos:

Elites dirigentes fuertemente legitimadas. Se caracterizan por:

- ❖ Un buen nivel de articulación entre los dirigentes políticos, socio - territoriales y económico productivos", y entre ellos y "los cuadros técnicos que los asesoran".
- ❖ Su articulación se produce alrededor de un proyecto de desarrollo.
- ❖ La elite "interpreta el proceso de acumulación colectiva".

- ❖ No es indispensable que existan formas institucionalizadas y formalizadas de articulación

Grupos de dirigentes localmente desarticulados. En esta situación estamos en presencia de:

- ❖ "Grupos dirigentes sectorializados".
- ❖ Puede tratarse de sectores económicos o de una brecha entre los dirigentes políticos, socio - territoriales y económicos. Probablemente están articulados verticalmente a grupos de poder nacionales o globales.
- ❖ Pueden llegar a tener altos grados de dinamismo, pero sin capacidad de coordinar con otros sectores.

Elites locales débilmente constituidas. Situación muy común en países de "fuerte tradición centralista". Se corresponde con la debilidad o inexistencia del sistema local de actores. Puede darse el caso de la inexistencia de elites con cierta capacidad de orientación y conducción.

3.3.2. EL ACTOR POLÍTICO - ADMINISTRATIVO

Nos remitimos acá a la lógica de los sistemas político - administrativos. Arocena distingue dos lógicas: una "centralizada sectorial - vertical", y otra "descentralizada territorial - horizontal".

La lógica centralizada sectorial - vertical. "El sistema se estructura sobre la base de sectores especializados en las distintas

38 Tomado y resumido de: José Arocena (1995: 146-153).

áreas del quehacer político - administrativo". Cada "conjunto administrativo" funciona según su propia lógica, articulando verticalmente a sus propias dependencias. En este esquema, los gobiernos locales ven reducidas sus competencias (como en muchas partes, exclusivamente al ámbito de la provisión de servicios urbanos, etc.). No se admiten iniciativas provenientes de fuera del ámbito centralizado de toma de decisiones.

En la *lógica descentralizada territorial - horizontal* los gobiernos locales ("fundamentalmente los municipios") logran transformarse "en agentes de desarrollo social y económico de un territorio determinado".

3.3.3. LAS FORMAS DE INTERACCIÓN CON ACTORES EXTRA - LOCALES

Arocena distingue, básicamente, dos sistemas:

- ❖ *Un sistema regulado por la negociación*, que es posible solamente cuando las elites locales están fuertemente estructuradas y articuladas, y cuando han logrado altos grados de legitimación en la sociedad local.
- ❖ *Y un sistema regulado por la dependencia*, que deriva de la debilidad y la fragmentación de los grupos dirigentes locales, así como de su poca o nula legitimidad ante su sociedad.

Como es comprensible, pueden encontrarse situaciones intermedias, de transición entre uno y otro sistema.



EL SISTEMA DE ACTORES LOCALES

Actor	Tipos	Características
Elites dirigentes locales	Elites dirigentes fuertemente legitimadas	Articulación de elites políticas, económicas y socio-territoriales. Articulación de estas elites con los cuadros técnicos. Articulados alrededor de un proyecto de desarrollo local.
	Grupos dirigentes localmente desarticulados	Elites sectoriales Sin capacidad de coordinar entre sí. Pueden estar verticalmente articuladas a grupos de poder nacionales o globales.
	Elites locales débilmente constituidas	Los grupos de dirigentes no se han constituido aún en un sistema.
Actor político-administrativo	Lógica centralizada sectorial- vertical	Sistema político-administrativo centralizado nacionalmente. Sectores especializados, centralizados nacionalmente. Cada uno articula verticalmente a sus dependencias locales. Gobiernos locales con competencias reducidas. Quedan excluidas las iniciativas externas a la decisión centralizada.
	Lógica descentralizada territorial-horizontal	Los municipios se convierten en agentes del desarrollo
Las formas de interacción con los actores extra - locales	Sistema regulado por la negociación	Cuando las elites locales son sólidas y están fuertemente legitimadas.
	Sistema regulado por la dependencia	Cuando los grupos dirigentes locales están fragmentados y su legitimidad es débil

3.4. LA IDENTIDAD LOCAL

Dice Arocena que "la identidad se convierte en palanca del desarrollo cuando lleva a descubrir la posibilidad de actuar". A partir de este acercamiento, distingue tres tipos (o situaciones) de identidad:

La identidad como palanca del desarrollo: cuando los procesos de formación identitaria "reúnen el pasado, el presente y el proyecto en una única identidad interiorizada por el conjunto de los miembros de la sociedad". La diferencia y la especificidad son elementos de relación con otras especificidades, y no de auto-aislamiento.

La identidad nostálgica, característica de "sociedades que han conocido tiempos mejores". El pasado se ha idealizado, y se añoran formas de convivencia social, de producción, etc. Revelan una "tensión entre un pasado aparentemente mejor y un futuro incierto, pasando por un presente sin grandes realizaciones".

La extrema debilidad de la identidad local, característica de la debilidad o el deterioro de los tejidos sociales locales: los grupos sociales no logran reconocerse a sí mismos y reconocer a los otros. En consecuencia, hay una marcada ausencia de una identidad colectiva local.

EL ESQUEMA DE LAS IDENTIDADES LOCALES

Forma de Identidad	Características
Identidad como palanca del desarrollo	Mira hacia delante. Es capaz de reunir una relectura del pasado con una visión de futuro a través de un proyecto para actuar en el presente.
Identidad nostálgica	Mira hacia atrás. El pasado, idealizado, está dissociado del presente y del futuro.
Extrema debilidad de la identidad local	Inexistencia de una identidad colectiva local.

3.5. ELEMENTOS PARA UNA TIPOLOGÍA DEL DESARROLLO LOCAL³⁹

A partir de todas estas consideraciones, Arocena avanza una tipología del desarrollo local en el Uruguay. Los elementos que deben considerarse serían los siguientes:

La dimensión social

- ❖ Grado en que se consigue la superación de las carencias básicas
- ❖ Nivel de integración social
- ❖ Grado de participación y organización social
- ❖ Existencia de elites locales capaces de conducir el proceso.

39 Tomado y resumido de: José Arocena (1995: 152-156).

La dimensión identitaria

- ❖ Identidad y proyecto
- ❖ Identidad e integración
- ❖ Identidad y cultura de la iniciativa
- ❖ Cultura de la información

La dimensión sistémica

- ❖ Integración horizontal del sistema
- ❖ Integración vertical y autonomía

¿Qué situaciones "tipo" pueden entreverse de todo lo avanzado? Arocena identifica cuatro situaciones:

1. *Sin procesos de desarrollo local.* En áreas signadas por procesos de estancamiento o de vinculación marginal a la economía, necesidades básicas insatisfechas, debilidad o

fragilidad de la identidad local, sin iniciativas comunes.

2. *Procesos parciales de desarrollo local.* En áreas "aceptablemente dotadas" de recursos, pero con debilidad del sistema de actores y con procesos incipientes de formulación de iniciativas comunes.
3. *Procesos de desarrollo local en condiciones difíciles.* En áreas con fuertes desequilibrios internos y debilidades económico - productivas (o "complejos procesos de conversión"). Los recursos y las iniciativas son valiosos, pero no hay condiciones de sustentabilidad del modelo.
4. *Procesos consolidados de desarrollo local.* Buena dotación de recursos, sistema fuerte y articulado de actores locales, presencia de un "horizonte de desarrollo consensual".

SISTEMATIZACIÓN

Sistematización de las Experiencias de Desarrollo Local y Manejo de Recursos Naturales en el Ecuador

Víctor Hugo Torres D.

COMUNIDEC, Comunidades y Desarrollo en el Ecuador

INTRODUCCIÓN

El presente documento realiza una sistematización general de las principales experiencias vividas por las organizaciones de base, los pequeños municipios y numerosas organizaciones no gubernamentales, en torno al manejo público de los recursos naturales en jurisdicciones político - administrativas de nivel subnacional como las provincias, cantones y parroquias. Cabe advertir que no es un inventario de los proyectos y/o programas de manejo de los recursos naturales existentes en el país, sino una visión panorámica de algunas experiencias de manejo de recursos naturales ligadas a los gobiernos seccionales, que son parte de lo que se reconoce como las tendencias de desarrollo local en el Ecuador.

El texto es una síntesis descriptiva e informativa antes que una propuesta teórico - conceptual de las diversas iniciativas de manejo de recursos naturales emprendidas por diferentes actores sociales, que tienen como aliado clave algún gobierno seccional y alcance en una porción menor del territorio nacional. Se refiere entonces, a las prácticas de manejo de los recursos naturales dentro de experiencias de desarrollo local que están en relación directa o indirecta, principalmente, con municipios. Estas prácticas son abundantes. No es la intención del documento presentar un catálogo de ellas sino mostrar las principales tendencias

con algunos casos ilustrativos, especialmente de las experiencias consideradas innovadoras.

El documento de sistematización tiene cinco secciones. En la primera se introduce al lector(a) en una breve aclaración de lo que se entiende por "manejo de recursos naturales y desarrollo local". La segunda sección expone las tendencias de este tipo de experiencias, teniendo como referencia los actores y sus contextos de acción. La tercera sección muestra la ubicación geográfica de las tendencias, teniendo como referencia la división cantonal del país. En la cuarta se señalan los principales resultados; mientras la quinta concluye exponiendo los avances conceptuales y los principales desafíos.

La sistematización fue hecha por COMUNIDEC en el marco del Programa de Capacitación a Técnicos del Consorcio CAMAREN. Incluyó entrevistas a varios funcionarios de instituciones públicas y del tercer sector involucrados en desarrollo local, a técnicos de campo responsables de proyectos. Además se compiló información de otros estudios realizados por COMUNIDEC, especialmente del "Estudio de Tendencias de Desarrollo Local Rural" preparado para VECO, al igual que datos obtenidos del acompañamiento que la institución ha realizado a varias de las experiencias innovadoras de desarrollo local.

CAPÍTULO 1

DESARROLLO LOCAL Y MANEJO DE RECURSOS NATURALES

Los gobiernos seccionales ecuatorianos vienen asumiendo desde hace mucho tiempo una forma de usar los recursos naturales que está ligada a su condición de proveedores de servicios como agua potable, el manejo de los desechos sólidos, el mantenimiento de áreas verdes en las zonas urbanas; o su manipulación como materias primas para el desarrollo agropecuario en las zonas rurales. Los gobiernos seccionales tienen una antigua relación con los recursos naturales que está consignada en sus respectivas leyes.

La legislación provincial faculta a los consejos provinciales a asumir funciones relativas al manejo de los recursos naturales, como parte de su rol de promotores del desarrollo local en sus respectivas jurisdicciones. La Ley del Consejo Provincial en el Capítulo IV, señala las Atribuciones y Funciones del Consejo como el organismo responsable de planificar el desarrollo provincial en coordinación con las municipalidades. En el Literal r), acentúa su deber de "ejercer el desarrollo prioritario, integral y sostenido de las actividades agrícolas, pecuaria, acuícola, pesquera y agroindustrial; y estimulará los proyectos de forestación y reforestación de la jurisdicción provincial". En el numeral inmediato se confirma esta función, responsabilizándolo de crear y mantener la infraestructura necesaria para el fomento de la producción agropecuaria.

La Ley de Régimen Provincial, en el Art. 3, ratifica las atribuciones de los Consejos Provinciales señalando que les corresponde "orientar las aspiraciones provinciales relacionadas con el desenvolvimiento económico, promoviendo la explotación y fomento de las fuentes de producción agrícola, pecuaria, industrial y minera, para lo cual acordará los planes correspondientes, encuadrándolos dentro del Plan General de Desarrollo".

El hecho es que tanto los Consejos Provinciales como las Municipalidades comparten atribuciones en el uso de los recursos naturales para fines del mejoramiento productivo y el bienestar de la población. Lo hacen con enfoques que consideran a los recursos naturales como insumos y materias primas, cuya utilización, en el mejor de los casos, incluye la restitución de los bienes naturales bajo mecanismos como la "reposición forestal", el cuidado de fuentes de agua y la disposición de los desechos sólidos. La explotación de los recursos naturales en las jurisdicciones subnacionales forma parte del andamiaje jurídico - público que sustenta las políticas de acceso a los servicios colectivos.

De ahí que no se trata de plantear el uso de los recursos naturales como una nueva responsabilidad de los gobiernos seccionales sino de innovar el enfoque y las prácticas convencionales que éstos realizan. Reconociendo

La legislación provincial faculta a los consejos provinciales a asumir funciones relativas al manejo de los recursos naturales, como parte de su rol de promotores del desarrollo local en sus respectivas jurisdicciones.

que el manejo de la naturaleza es una de sus atribuciones primigenias, hay que pasar del enfoque prevaleciente de considerarla como "insumo para el acceso a servicios colectivos", a un enfoque de manejo sustentable de los recursos naturales que incluya la prestación de servicios ambientales en el territorio desde una perspectiva de la gestión pública de los bienes del patrimonio natural.

En esta perspectiva, el desarrollo local sustentable, como estrategia de acción, fomenta las capacidades internas de los actores socio-territoriales vinculados con la gestión de los recursos naturales. Impulsa iniciativas públicas que interrelacionan las intervenciones sectoriales conectando las dinámicas urbanas con las rurales en el acceso a los servicios básicos, que fortalecen el capital humano e innovan la tecnología productiva para compensar la explotación irracional de la naturaleza, equilibrando el uso de los recursos naturales con la conservación del medio ambiente.

En este tipo de experiencias convergen diferentes factores económicos, geográficos, de servicios, ambientales, organizativos, territoriales e institucionales, por lo que para fines de ubicar el ámbito del manejo sustentable de los recursos naturales en condiciones de desarrollo local, se han considerado los siguientes tres elementos.

a. *El alcance territorial.* Hay desarrollo local cuando los procesos sociales y/o gubernamentales de manejo de recursos naturales, que se dan

en las áreas subnacionales de provincia, cantón, parroquia y/o circunscripción territorial, tienen alcance dentro de una jurisdicción geográfica. Lo territorial no es la sola delimitación administrativa sino una deliberada intención para que las acciones, productos e impactos tengan alcance dentro de esas jurisdicciones espaciales.

b. *El carácter público.* Las iniciativas de manejo de recursos naturales protagonizadas por actores de la sociedad civil que tienen relación directa o indirecta, al mismo tiempo estable, con algún nivel de gobierno seccional (prefectura, municipio y junta parroquial) se inscriben como procesos de desarrollo local. El vínculo persistente entre los agentes externos y el gobierno local, le confiere el carácter público a las iniciativas de desarrollo local, con lo que las acciones de manejo de recursos naturales asumen el carácter de obligatoriedad para todos los habitantes de la localidad.

c. *La participación ciudadana.* Las experiencias participativas de manejo de recursos naturales que conectan a diversos actores locales (ONG, organizaciones campesinas, gobiernos locales, agencias de ayuda al desarrollo), se implementan a través de alianzas estratégicas, plataformas, redes y consorcios. Dada su escala, las experiencias de desarrollo local requieren compartir recursos, tecnología y riesgos entre actores públicos, privados y del tercer sector.

En consecuencia, se entendería por experiencias de desarrollo local y manejo de recursos naturales, a los procesos protagonizados por organizaciones de usuarios, campesinos, pobladores y en general de la sociedad civil, dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida en las jurisdicciones subnacionales, que logran influencia o control de gobiernos locales, promoviendo alianzas multi-actores para implementar políticas territoriales de bienestar basadas en el manejo de los recursos naturales.

El presente estudio describe algunas de estas experiencias considerando los actores y sus contextos, con énfasis en el nivel municipal que, siendo todavía iniciales, tienden a posicionarse en un espacio nuevo: el interfase entre lo público y lo

privado, están en la frontera de lo público no estatal. Son experiencias de manejo de recursos naturales efectuadas por entidades estatales locales, en alianzas con ONG para la prestación de servicios, o son intervenciones colectivas en las que concurren organizaciones sociales en acuerdo con autoridades gubernamentales y con apoyo de agentes externos.

Se tratan de experiencias de convergencia ente varios actores que amplían el escenario de lo público más allá de lo estatal, en busca de revertir las inequidades compartiendo el manejo de los recursos naturales, la movilización financiera, el acceso a innovaciones tecnológicas, la creación de capital social y nuevas institucionalidades públicas para la acción colectiva.



LAS PRINCIPALES TENDENCIAS DEL DESARROLLO LOCAL

En el Ecuador, al igual que en otros países de la región, los actores públicos, privados y del tercer sector vinculados al desarrollo local, se desempeñan en un contexto histórico de reforma estatal que promueve la descentralización de las funciones y competencias del gobierno central, la tercerización y privatización de los servicios públicos y la creciente participación de los usuarios de los recursos naturales en la toma de decisiones así como en su gestión local. El marco de reforma estatal es el telón de fondo de cuatro grandes tendencias que son: la renovación de los gobiernos seccionales, las iniciativas de la sociedad civil, la influencia de la ayuda internacional y la descentralización estatal.

2.1. RENOVACIÓN DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES

Es la tendencia más visible por el carácter político y las implicaciones de gobernabilidad pues existe un conjunto de gobiernos provinciales, municipales y parroquiales que impulsa diversas acciones de desarrollo local en su respectiva jurisdicción. Empezaron en las elecciones de 1992 con la innovación de seis pequeños municipios rurales, ampliándose a 12 municipios en las elecciones del año 1996, y desde

el año 2000 incluyen ocho consejos provinciales, 52 municipios y numerosas juntas parroquiales; pudiendo afirmarse que actualmente en el 32% de las prefecturas y en el 22,3% de los municipios ecuatorianos, hay algún tipo de iniciativa de desarrollo local relacionada con el manejo de los recursos naturales.

De estos casos, veintinueve municipios y cinco prefecturas están afiliados a la "Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos", que reúne a los gobiernos seccionales indígenas y no indígenas que con alianzas políticas giran en torno al Movimiento de Unidad Plurinacional Pachacutik. Los restantes veinte y tres municipios y dos prefecturas no están alineados con este grupo político, reconociéndose como independientes, según se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO No 1
CASOS DE GOBIERNOS SECCIONALES

GOBIERNO	LUGAR	MEMBRESÍA
Provincial	Bolívar, Cotopaxi, Imbabura, Morona Santiago, Sucumbios	Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos
Provincial	El Oro, Pichincha	Independientes
Municipal	Esmeraldas, Lago Agrio, Shushufindi, Puyo, Tabacundo, Pimampiro, Sevilla de Oro, Guachapala, El Pan, Gualaceo, Chordeleg, Paute, Santa Isabel, El Ángel, Sangoquí, Portoviejo, Santa Elena, Cuenca, Macará, Calvas, Puyango, San Juan Bosco, San Lorenzo	Independientes
Municipal	Saquisilí, Guamote, Colta, Cotacachi, Otavalo, Suscal, Cayambe, Guaranda, Echeandía, Las Naves, Alausi, Saraguro, Pucará, Quijos, Cuyabeno, Orellana, Arajuno, Sigchos, Pallatanga, Taisha, Cumandá, Cascales, Nabón, Aguarico, Girón, Loreto, Huamboya, Salitre, Patate	Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos

Fuente: entrevistas a autoridades locales
Elaboración: equipo de COMUNDEC

En la administración del Estado ecuatoriano el segundo nivel territorial corresponde a los consejos provinciales. Desde la perspectiva de la reingeniería institucional hacia un nuevo modelo de gestión pública, son considerados como el nivel apropiado para la transferencia de competencias rurales en los programas de descentralización estatal, en la expectativa de que, a su vez, posteriormente, éstos deleguen las competencias a las municipalidades de su jurisdicción.

Algunos consejos provinciales empiezan a autodenominarse "Gobiernos Provinciales". Se caracterizan por una apertura a incorporar las iniciativas y proyectos de las organizaciones rurales de base, de los municipios y juntas parroquiales en los ámbitos de vialidad, infraestructura,

riego, turismo, servicios; y por impulsar iniciativas de planeación participativa provincial.

Sobresale, en la sierra centro, el Consejo Provincial de Cotopaxi que elaboró el primer "Plan Participativo de Desarrollo de Cotopaxi", que llega al nivel de las parroquias rurales con la creación de la Asamblea Provincial. El Plan identificó ocho áreas estratégicas en los campos social, económico y ambiental; éste último propone siete líneas de acción con políticas concertadas de manejo del ambiente, la producción sana, conservación y uso adecuado de recursos hídricos mediante el manejo de cuencas hidrográficas, fomentar la educación ambiental, impulsar hábitats urbanos para la vida y detener la erosión. Aunque está iniciando una incipiente

transformación institucional, en la práctica la experiencia concreta del Consejo Provincial de Cotopaxi es la construcción de pequeñas obras de infraestructura social y equipamiento en las comunidades rurales.

En la sierra norte el Gobierno Provincial de Imbabura basado en la capitalización de las propuestas y planes recogidos en las asambleas cantonales, a través de la Asamblea Provincial elaboró el "Plan de Desarrollo Estratégico de Imbabura". Basado en las potencialidades territoriales, ambientales y naturales de la provincia, define una estrategia de desarrollo sustentable que priorizó los proyectos, algunos de los cuales han sido retomados por la Unidad de Desarrollo de la Zona Norte (UDENOR) para su ejecución. El Gobierno Provincial imbabureño cuenta con una ventaja comparativa. Dentro de su jurisdicción hay cuatro cantones que impulsan sólidas iniciativas locales de manejo de los recursos naturales que le confieren un marco institucional de alianzas favorables.

Ubicado en la región costa sur del país y en un contexto diferente marcado por el dinamismo agro - exportador y comercial de la zona, destaca el Consejo Provincial de El Oro. Con apoyo de la Universidad Técnica de Machala, este Consejo está explorando iniciativas económicas agroindustriales que le abran oportunidades de desarrollo local ante la descentralización, para lo cual plantea el rediseño institucional del gobierno provincial acorde con una perspectiva de crecimiento económico. Así, con enfoque empresarial, el

gobierno provincial está empezando la formulación del plan de desarrollo provincial, que pone énfasis en las ventajas comparativas derivadas de las riquezas naturales de la provincia y la capacidad de emprendimiento de sus habitantes.

En cuanto a los municipios, considerados como el tercer nivel territorial en la administración del Estado, también están cambiando su denominación a "Gobiernos Locales". Aquellos auto-denominados "alternativos" son, en unos casos, municipios tomados por organizaciones indígenas y/o rurales que al alcanzar el control de la entidad de gobierno urbano, extienden su acción hacia el campo. En otros casos, son liderazgos democráticos mestizos que convocan a la participación ciudadana, expandiendo la cobertura municipal al sector rural. Se caracterizan por su incursión en el desarrollo local conectando el campo con la ciudad, por modificar las relaciones entre el gobierno seccional y la sociedad civil en la gestión municipal, por una acción pública incluyente y participativa, por asumir enfoques estratégicos que integren en el territorio el manejo de los recursos naturales.

En general, estos municipios están explorando o administrando una problemática específica de desarrollo local, en la que van articulando las diversas intervenciones territoriales y tejiendo una red local de colaboradores, que crean un entramado inter-institucional como factor de sostenibilidad de los servicios. En la mayoría de casos, por tratarse de municipalidades rurales, la problemática específica coincide

con el manejo de algún recurso natural que se vuelve estratégico como elemento integrador de la acción municipal.

Algunos casos ilustrativos de esta tendencia son, en la sierra norte, el Municipio de Espejo que integra el Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecoregión Andina (CONDESAN). Este consorcio desarrolla un programa de investigación sobre el manejo de recursos naturales y los factores económicos y sociales que influyen en la toma de decisiones de los agricultores, a través de la mesa de concertación del Consorcio Carchi de la Cuenca del Río El Ángel y con la intervención del Centro Internacional de la Papa, Fundagro, FLACSO, CARE - PROMUSTA, Instituto Internacional de Manejo del Riego, Programa de Laderas del Centro Internacional de Agricultura Tropical y el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Otra experiencia interesante es la del Gobierno Municipal de San Pedro de Pimampiro que junto con la ONG CEDERENA, la Fundación Inter. Americana (FIA), el Proyecto Desarrollo Forestal Comunitario -FAO- y la Red Asesora de Gestión Ambiental y Desarrollo Local (REGAL), están impulsando un programa de conservación de páramos y bosques alto - andinos como el de "Nueva América", desde un enfoque de servicios ambientales. Algo similar, aunque en menores proporciones, está empezando el Municipio de Pedro Moncayo en la zona de Mojanda, con apoyo de la Fundación Brethen Unida y el Programa de Pequeñas Donaciones del PNUD.

En Cotacachi, el Gobierno Local entró de lleno en impulsar el "Cantón Ecológico", por medio de una estrategia centrada en el manejo de los recursos naturales como ejes del crecimiento económico. Para ello promovió la Asamblea Cantonal con la que se implementa el presupuesto participativo, la empresa mixta para el manejo ecológico y comunitario de la reserva natural "Cotacachi - Cayapas", mantiene el Concejo Cantonal de Salud, impulsa el Colegio Técnico Bilingüe para la validación tecnológica y réplica comunitaria de invernaderos de frutales, cultivo de hortalizas orgánicas, manejo de plántulas avícolas y construye el proyecto de riego Quiroga - Cuelaje. Entre las organizaciones no gubernamentales (ONG), intervienen el Instituto de Estudios Ecuatorianos -IEE-, Terranova, Brethen Unida; las agencias Ayuda Popular Noruega, el Fondo de Contravalor Ecuatoriano Suizo (FOES), IBIS - Dinamarca, IAF, CARE. Esta experiencia ha sido objeto de varios reconocimientos internacionales, entre ellos el premio Dubai.

En la sierra centro destaca el Gobierno Local de Saquisilí que mantiene activo un Comité de Desarrollo Local, en el que se implementan pequeños proyectos productivos de huertos familiares, cultivos en invernadero, sistemas de agua para consumo humano, riego parcelario y comunitario. El proceso cuenta con la colaboración de ONG como IEE, Heifer Project Ecuador, las agencias Swissaid, APN, y Paz y Desarrollo.

En el cantón Guamote se gestó un novedoso modelo de gobierno local integrado por el Parlamento Indígena y Popular, el Comité de Desarrollo Local, el Municipio y las Juntas Parroquiales Rurales. Ellos ejecutan los proyectos de vivero forestal, centro de capacitación tecnológico, mejoramiento ganadero, mejoramiento de semillas, centro piscícola, reciclamiento de basura orgánica con lombricultura, reforestación con especies nativas, sistemas de riego parcelario, pequeños sistemas de agua para consumo humano y el gran proyecto de riego Osogoché. Están asociadas en esta iniciativa las ONG Terranueva, IEE, COMUNIDEC, CIDES, FEPP, y agencias internacionales como IAF, APN, Paz y Desarrollo, SNV, ALAS - UE, USAID.

Otros casos ilustrativos, en la sierra sur, son El Municipio de Alausí que tiene un Comité Campesino para el manejo de la Cuenca del Río Chanchán, desde el que se implementan pequeños proyectos de riego, mejoramiento ganadero y de semillas, cultivos en invernadero. Cuenta con el apoyo de ONG como IEE, FEPP, CEDIS, Fundeal, Utopía - ICO y agencias como Swissaid, APN, Paz y Desarrollo, SNV, GTZ.

En la provincia del Azuay, el Municipio de Chordeleg mantiene el Comité Cantonal de Salud, la Oficina Municipal de la Juventud, el apoyo a pequeños proyectos de producción agropecuaria, sistemas de agua potable, el fomento de la artesanía de paja toquilla a través de la Asociación Artesanal Museo Comunidad. Cuenta con el apoyo de instituciones como la Curia de Chordeleg, Ministerio de Salud,

ONG como OFIS, SENDAS, Fundación DONUM y CARE - Apolo.

El Municipio de Sevilla de Oro en la cuenca media del Paute, luego del impacto del desastre de la Josefina provocado por el desbordamiento del río Paute, elaboró su plan estratégico incursionando en programas de reinversión territorial para reactivar la producción agropecuaria, entre otros medios impulsando programas de crédito productivo con el apoyo de la Fundación DONUM y la Curia. En la provincia de Loja, el Municipio de Macará elaboró su plan estratégico buscando potenciar su condición de cantón fronterizo, con la asistencia de CARE - SUR, OPS y COMUNIDEC.

En la región de la costa ecuatoriana también hay casos de municipios que están renovando sus funciones. Por ejemplo, en la costa norte el Municipio de San Lorenzo está iniciando un plan de desarrollo estratégico que se propone controlar la expansión de las empresas palmicultoras implantando pequeños proyectos productivos y de servicios, junto con las organizaciones afro - esmeraldeñas. Cuenta con el apoyo del PRODEPINE y USAID - ARD. Con la apertura de la vía Ibarra - San Lorenzo el Municipio entró de lleno en un plan de manejo de los recursos naturales con fines turísticos.

El Municipio de la ciudad de Esmeraldas, está enfrentando los problemas ambientales de contaminación hídrica y atmosférica provocados por la refinería estatal de PETROECUADOR, así como los problemas derivados del déficit del alcantarillado sanitario de la ciudad.

En la costa central la Municipalidad de Santa Elena está implementando un programa de agua potable e infraestructura sanitaria rural a través de la Empresa Municipal de Agua Potable y Saneamiento Rural, que con enfoque de demanda se propone el manejo sustentable de micro-cuencas. Cuenta con el apoyo de instituciones como el PRAGUAS, FASBASE, Plan Internacional y las JAAP del cantón.

El Municipio de Salitre está incursionando en el desarrollo local a través de crear infraestructura para control de inundaciones, sistemas de riego, vialidad en los recintos y validando tecnologías agropecuarias de cultivos orgánicos, fertilización orgánica del suelo, diagnósticos de seguridad alimentaria, cría doméstica de aves criollas con manejo alternativo, en alianza con las ONG Fundación Paz y Solidaridad "Serafin Aliaga", CEPAM, FEDESO y agencias como OXFAM - UK y Cooperación Española.

La tendencia de renovación de los gobiernos seccionales también está presente en la amazonía ecuatoriana. Casos ilustrativos son el Municipio de Shushufindi que creó el Comité Ambiental Cantonal para el manejo de políticas de control ambiental. Desarrolló el proyecto "pantanos artificiales" para reciclar las aguas servidas que desembocan en los ríos del entorno y la dotación de pequeños sistemas de agua potable que debido a la contaminación de los acuíferos por la acción de las compañías petroleras, deben buscar agua para consumo humano en fuentes distantes. Cuenta con el apoyo del Proyecto PATRA, el MIDUVI y el FISE.

El Municipio de San Juan Bosco ejecuta las líneas maestras de su plan estratégico validando tecnologías de mejoramiento de cultivos, introducción de nuevas especies para diversificar la producción agrícola, transferencia de tecnología pecuaria, acceso a insumos y equipos de inseminación artificial para incrementar la producción ganadera bovina y de animales menores. Tiene también un programa de recuperación de zonas degradadas por medio de la reforestación y la implementación de viveros forestales. Tiene el apoyo de UTEPA, ECORAE, CREA, MAG, Universidad Politécnica Salesiana, Universidad Nacional de Loja, Compañía Minera Biltiton B.V. y las agencias IICA y GTZ.

Finalmente, las Juntas Parroquiales Rurales, consideradas el cuarto nivel territorial de la administración del Estado ecuatoriano, debido al poco tiempo de existencia legal y a las debilidades institucionales de la mayoría de ellas, no registran tendencias de desarrollo local salvo casos aislados pero interesantes. Cabe señalar que la mayoría de juntas parroquiales rurales que tienen algún dinamismo, son las que se localizan en los ámbitos rurales de las ciudades capitales de provincias.

Un ejemplo es el Consorcio de Juntas Parroquiales del cantón Cuenca que adaptó la metodología de presupuestos participativos en la implementación de los planes parroquiales que están centrados en el desarrollo de infraestructura productiva, acceso a crédito agropecuario y sistemas de comercialización rural.

En el cantón Azogues, las ocho juntas parroquiales rurales también están involucradas en experiencias de presupuesto participativo, pues con base en los diagnósticos parroquiales están priorizando las obras de infraestructura, especialmente de riego y alcantarillado, a través de asambleas comunales.

En el cantón Azogues, las ocho juntas parroquiales rurales también están involucradas en experiencias de presupuesto participativo, pues con base en los diagnósticos parroquiales están priorizando las obras de infraestructura, especialmente de riego y alcantarillado, a través de asambleas comunales. Con ello el 15% del gasto municipal va directo a las juntas parroquiales rurales. Las juntas parroquiales de Facundo Vela y Simiátug, auspiciadas por el Municipio de Guaranda, están implementando planes de desarrollo parroquial, promoviendo las respectivas asambleas y proyectos agropecuarios, crediticios y de comercialización, así como en el manejo de recursos naturales desde una propuesta de turismo ecológico.

Un caso particular es la micro región que se está conformando en la zona subtropical de confluencia de tres provincias: Bolívar, Cotopaxi y Los Ríos. Allí se está dinamizado un proceso de integración territorial de las juntas parroquiales rurales. Otro caso sui generis es la parroquia urbana de Ayora, en el cantón Cayambe, que por consenso de sus habitantes busca transformarse en parroquia rural, lo que le otorgaría condiciones de manejo de sus propios recursos. Esta expectativa provoca controversias en los procedimientos gubernamentales, pues en el imaginario de autoridades y funcionarios públicos se considera que "el progreso es pasar de lo rural a lo urbano", con lo que demandar la condición de rural es "como degradar la parroquia a una segunda categoría".

2.2. INICIATIVAS DE LA SOCIEDAD CIVIL

La segunda tendencia de experiencias de desarrollo local con implicaciones en el manejo de los recursos naturales son las organizaciones de la sociedad civil que, usando metodologías participativas, establecen nexos técnicos y programáticos entre las organizaciones de base y los agentes externos para asumir directamente la solución de problemas públicos, considerados necesarios para mejorar la calidad de vida de grupos humanos que comparten territorios, economía y culturas.

Son experiencias que se caracterizan porque empezaron como proyectos de desarrollo rural que progresivamente fueron ampliando su radio de acción hacia escenarios mayores, pasando desde el convencional "enfoque de proyecto" circunscrito a un segmento de beneficiarios cautivos, a enfoques de programas asociados a poblaciones que se asientan en territorios de nivel subnacional. Incorporan nuevos procedimientos de gestión local basados en alianzas estratégicas, que buscan integralidad y sostenibilidad en sus intervenciones: En este esfuerzo, las ONG identifican como indispensable la necesidad de establecer compromisos duraderos con los gobiernos seccionales.

Se observan tres modalidades de las iniciativas de la sociedad civil. La primera modalidad corresponde a los proyectos que ejecutan las grandes ONG, asentadas en las jurisdicciones administrativas

de parroquia o cantón a las que consideran como sus áreas de intervención. Se observa que hay correspondencia entre algún nivel de la división jurídica administrativa subnacional y su programación estratégica. La segunda modalidad son las medianas y pequeñas ONG con proyectos específicos, que aunque dispersos, se ejecutan dentro de una provincia o región abriendo caminos diversos al desarrollo local; observándose intentos de complementar sus intervenciones. La tercera modalidad son los proyectos de gestión local de recursos naturales, que ejecutan directamente las organizaciones campesinas e indígenas, en escenarios de diversa escala.

De entre los varios casos, a guisa de ejemplo de la primera modalidad, está el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) que desde el año 1996 afinó su acción institucional hacia el desarrollo local. Lo asumió como una estrategia para el funcionamiento de una zona de intervención denominada "oficina regional", que enlaza los distintos proyectos de crédito, producción agropecuaria, agro - forestería, riego, agua potable, comercialización y servicios productivos. Con un enfoque de "abajo hacia arriba", busca consolidar los procesos comunitarios de las organizaciones de segundo grado (OSG)⁴⁰ en las juntas parroquiales, las que son vistas como "el gobierno local más cercano al manejo de cuencas hidrográficas". Es un enfoque

presente en sus diez oficinas regionales que, considera, "le ha permitido incidir en las experiencias innovadoras de El Pan, Sevilla de Oro, Guamote, Alausí, Chunchi, Echeandía, Las Naves y Guaranda". Establece acuerdos operativos con municipios y prefecturas para la apertura y mantenimiento de caminos vecinales, tiene apoyo de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, BILANCE - CEBEMO, CELIM, LWR, Mani Tese, Manos Unidas.

Otro caso es la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA), cuya misión es promover el desarrollo local rural en cuatro líneas de acción: gestión de sistemas de producción campesinos, manejo técnico y social del agua de riego y consumo humano, manejo de recursos naturales y gestión comunitaria. Lo hace a través de la coordinación interinstitucional, de alianzas estratégicas con organizaciones populares y la concertación con gobiernos locales en sus 17 Áreas Geosociales de Intervención. Cuenta con el apoyo de agencias internacionales como COSUDE, Agro Acción, INTERCOOPERATION, INTERMON, PROTO, SNV, CID, FOES, GTZ (Promach) OBBERSIGENTHAL. Una muestra es el Proyecto Nabón que ejecuta con el Consorcio Interinstitucional de Nabón Integrado por CESA, OFIS, SENDAS, con el financiamiento de COSUDE (46%), FOES (25%), Municipio de Nabón (11%) y las comunidades (18%). Comprende tres componentes: agricultura sostenible para la gestión de las familias

⁴⁰ Las OSG son organizaciones que agrupan a organizaciones de base (como comunidades, cooperativas, asociaciones) y son un escalón intermedio antes de llegar a las Federaciones.

campesinas, construcción técnica y social del riego mediante la consolidación de la organización de usuarios y fortalecimiento de la capacidad de gestión del gobierno local, de sus actores, de las organizaciones sociales y de las instituciones de apoyo.

Variantes de esta primera modalidad son las ONG ambientalistas como ECOCIENCIA y el Proyecto Páramo. Ha producido importantes contribuciones al conocimiento y conservación de los recursos naturales en zonas de altura, que han servido de soporte técnico - científico para las intervenciones de varios municipios que comparten fuentes de agua provenientes de los páramos alto andinos. Otro caso es la Corporación OIKOS que con una vasta trayectoria en educación ambiental de adultos, ha desarrollado sendos programas de capacitación para el manejo sostenible de recursos naturales que se están aplicando en numerosos municipios del país.

Respecto de la segunda modalidad, iniciativas de desarrollo local provenientes de la sociedad civil, se pueden encontrar numerosas experiencias en varias provincias del país. Para ilustrar esta modalidad, se reseñan algunos casos de las ONG en la provincia de Manabí, que ejecutan proyectos en alianza con organizaciones campesinas, juntas parroquiales y/o municipios. El CIPEP con apoyo de OXFAM - UK y en acuerdo con la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ), formula el Plan de Desarrollo del Cantón Portoviejo, que en el área rural prevé el fortalecimiento institucional de las organizaciones campesinas y juntas

parroquiales, el incremento de la producción rural con la renovación y mejoramiento de cultivos de ciclo corto de café, cacao orgánicos y cítricos.

En Puerto López, el IPUR de la Universidad Católica de Guayaquil, en alianza con el Municipio y con apoyo del Ministerio de Turismo, implementan el Plan Estratégico Cantonal. Asimismo, FUNDES con el apoyo del PROMSA transfiere tecnología agrícola y financia sembríos en los cantones Portoviejo, Bahía, Santa Ana, 24 de Mayo y El Carmen, apoyando el fortalecimiento de las juntas parroquiales y el manejo de micro cuencas. El Chesbi promueve iniciativas productivas vinculadas al uso sostenible de recursos naturales, en alianzas con gobiernos seccionales.

De hecho, si se mira con detenimiento los casos de municipios innovadores, se podrá advertir la presencia de ONG que prestan soporte técnico, metodológico y financiero a los gobiernos locales. Se puede afirmar que algo más de treinta ONG ecuatorianas están directamente comprometidas con procesos de desarrollo local y manejo de recursos naturales. Si bien estas ONG son pocas, ya que apenas representan menos del 5% de las ONG ecuatorianas, son importantes por su experiencia de construir políticas públicas en alianza con municipios. Sin embargo, cabe advertir que debido a la novedad del tema es posible que el número aumente significativamente, pues se registra una tendencia de que "toda ONG establece vínculos con algún gobierno seccional" para trabajar alguna problemática de desarrollo local y/o descentralización.

De la misma manera, hay numerosos casos de la tercera modalidad: iniciativas de desarrollo local que provienen de la sociedad civil, esto es experiencias protagonizadas por organizaciones de usuarios o de poblaciones indígenas. Un caso novedoso de manejo de recursos naturales es la efectuada por el Centro de Estudios Pluriculturales CEPCU, que basado en estudios técnico-científicos y en la concertación con la población asentada en las ocho micro. Cuencas que alimentan el Lago San Pablo en Imbabura, elaboró el Plan de Manejo Integral de la Cuenca del Lago Imbakucha, desde una perspectiva de desarrollo local. Contó con apoyo del CODENPE, PNUD, INSTRUC, Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas, CID y con auspicio del Municipio de Otavalo. Esta experiencia se está replicando, por vía de asistencia técnica del CEPCU, en el plan de manejo de la Laguna de Colta patrocinado por el Gobierno Municipal del Cantón Colta en Chimborazo.

Otro caso es el "Plan de Vida" para el Autogobierno del Territorio Indígena de Pastaza, que incluye los municipios de Aráujo y Santa Clara, ejecutado por la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza OPIP con apoyo de la Unión Europea, DED, UBV (Suiza), Solitarité, GEF, COMUNIDEC y Terranueva. Para ello creó una red de entidades satélites que prestan servicios técnicos en las asociaciones indígenas, como el Parque etno-botánico OMAERE, el zoológico Fátima, la Empresa de Turismo Atakapi Tours, la cooperativa de ahorro y crédito Palati, la empresa aérea DAO y el centro artesanal Yanapuma.

Por su parte, la federación indígena "Runa Cunapac Yachana Huasi" en alianza con el municipio de Guaranda, ejecuta un proyecto de desarrollo local en el que junta su experticia en la educación intercultural indígena, con la prestación de servicios campesinos en el nivel parroquial. Cuenta con apoyo de Mani Tese, Operación Matto Grosso, Caminos Vecinales - MOP. También la Unión de Organizaciones de la Parroquia Ayora Cayambe (UNOPAC), en alianza con la junta parroquial y apoyo del Proyecto DFC - FAO, implementa un proceso de desarrollo local centrado en agro - empresas comunitarias que cultivan y procesan productos orgánicos, desde una perspectiva de manejo sustentable de los recursos naturales.

Entre las organizaciones de tercer grado, hay experiencias como la de la Federación de Comunidades Campesinas e Indígenas de Bolívar (FECAV - BRUNARI), que impulsa los procesos de planificación provincial, participando activamente en la gestión de tres gobiernos seccionales y en el fortalecimiento de las juntas parroquiales rurales. Otro caso es el del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC), que levantó un censo de población y agropecuario para orientar las políticas e intervenciones de las Organizaciones de Segundo Grado (OSG) y los gobiernos locales, desde la gestión del Consejo Provincial de Cotopaxi. El Movimiento Indígena de Chimborazo (MICH) construyó una base de datos de los recursos hídricos de la provincia para elaborar propuestas y proyectos conjuntos con el Consejo Provincial

de Chimborazo y articular las reivindicaciones campesinas e indígenas sobre la distribución del riego.

Finalmente, entre las organizaciones de cuarto nivel está la recién fundada Confederación de Pueblos Kayambí, con sede en el municipio de Cayambe y con apoyo del CODENPE y el Ministerio de Bienestar Social, que elaboró el Plan del Pueblo Kayambí involucrando a dos provincias, tres cantones y varias parroquias rurales con sus respectivos gobiernos seccionales.

2.3. INFLUENCIA DE LA AYUDA INTERNACIONAL

La tercera tendencia que promueve experiencias de desarrollo local, son las agencias de ayuda internacional que tienen agendas con enfoques participativos, de autogestión productiva, sostenibilidad ambiental y democratización de los gobiernos municipales. Cabe diferenciar entre la Ayuda Oficial del Desarrollo (AOD), que son las entidades multilaterales y bilaterales que operan a través de los gobiernos, cuyo apoyo al desarrollo local representa el 18% de la inversión de desarrollo en el país; de la ayuda internacional al desarrollo que opera a través de agencias de la sociedad civil, canalizando recursos estatales o privados desde los países del norte a organizaciones de la sociedad civil en el tercer mundo.

De entre los varios programas del segundo tipo de agencias internacionales de desarrollo, se señalan, a guisa de ejemplos, algunos casos. La Fundación Interamericana promueve el desarrollo

local como una estrategia de alianzas entre las organizaciones de base, empresarios, ONG y gobiernos locales en ámbitos rurales y urbanos con proyectos en los cantones de Pimampiro, Guamote, Cotacachi, Cuenca, Santa Clara.

La USAID a través de CARE ejecuta el "Proyecto Sur" con cuatro componentes: fortalecimiento institucional, manejo de recursos naturales, inversión micro - empresarial y participación ciudadana en 18 municipios de las provincias de Loja, El Oro y Morona Santiago. Así mismo a través de la ONG Agriculture Rural Development (ARD) ejecuta el proyecto "Descentralización, democracia y desarrollo local" con cuatro componentes: participación ciudadana, fortalecimiento institucional, manejo de recursos naturales y provisión de servicios, en quince cantones dispersos en el país.

La agencia Ayuda Popular Noruega, a través de su programa "Apoyo a la organización indígena en la gestión de los gobiernos locales", patrocina, conjuntamente con el CODENPE, a la Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos en cuatro componentes: participación ciudadana, fortalecimiento institucional, comunicación y mujeres autoridades. Está presente en los 29 gobiernos locales afiliados aunque también apoya directamente a algunos municipios como Saquisilí y Cotacachi. La agencia española Paz y Desarrollo auspicia pequeños proyectos productivos rurales insertos en procesos de desarrollo local en los cantones Guamote y Saquisilí y a la Coordinadora de Gobiernos

Locales Alternativos en la generación de propuestas concertadas de descentralización, con el apoyo del IEE y Terranueva.

El Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo SNV, dentro de su estrategia de alivio a la pobreza por medio de una gestión local que junta criterios de calidad, enfoque de género, sostenibilidad ambiental y participación democrática, impulsa el fortalecimiento de pequeños municipios rurales a través de proyectos de cooperación técnica en la región sur del país, especialmente las provincias de Chimborazo, Cañar, Azuay, Loja, Morona Santiago y Zamora. OXFAM - UK auspicia diversas iniciativas: con el CIPEP el programa urbano Ciudad de Alfaro, a través de Red de Organizaciones Sociales de los Ríos el proyecto "Desarrollo local en los Ríos", con FUNDAMYF el Plan de Desarrollo Local de Esmeraldas y con SER - PAZ el proyecto Diálogos Urbanos.

En el sistema de Naciones Unidas destaca el caso de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que ejecuta el proyecto "Espacios Saludables" en cinco cantones rurales del sur de la provincia de Loja, promoviendo comités de gestión local en torno al desarrollo territorial y la articulación de redes locales para los servicios de salud.

El Programa de Pequeñas Donaciones del PNUD - FMAM, orientado al fortalecimiento de las capacidades locales para la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de vida, ha auspiciado 93 micro

- proyectos, la mayoría en la sierra, aunque también en la costa y amazonia. Se destacan los casos de planeación y ordenamiento de los territorios bajo la jurisdicción de los gobiernos locales de San Pedro - Valdivia - Manglar Alto y Puerto López - Puerto Cayo - Ayampe, por medio de comités zonales.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) promueve la constitución de una red de municipios que trabajan con enfoque de género, presidida por el Municipio de Cuenca. Ejecuta el proyecto "Presupuestos municipales sensibles al género", a través de la Red de Mujeres Transformando la Economía en el caso del Municipio de Quito - Zona Centro y el Municipio de Salitre, y directamente con el Municipio de Cuenca y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Además, el Proyecto Diálogo 21 ejecuta un programa de "Esquinas de diálogos para el desarrollo local" entre gobiernos seccionales y actores de la sociedad civil, que empezó a explorar el rol de las juntas parroquiales como potenciales entidades de veeduría ciudadana.

En suma, son veintinueve las agencias internacionales que apoyan directa e indirectamente a las experiencias de desarrollo local, las que representan cerca de la mitad de agencias internacionales de ayuda al desarrollo que operan en el país. Curiosamente, en términos proporcionales hay más agencias internacionales que ONG nacionales interactuando en la esfera del desarrollo local.

2.4. DESCENTRALIZACIÓN ESTATAL

Como parte de la descentralización estatal iniciada a fines de la década de los años ochenta, desde el gobierno nacional se impulsan varios programas y proyectos sectoriales que, en el nivel cantonal, coadyuvan prácticas de manejo de recursos naturales al inducir modelos municipales de gestión descentralizada de los servicios, como son las empresas de agua potable, las direcciones de medio ambiente, los comités de gestión de cuencas y entidades ejecutoras de proyectos.

En la Presidencia de la República hay varias iniciativas en esa dirección. El Consejo Nacional de Modernización propulsó el Proyecto MOSTA, que hizo una tipología de la capacidad de gestión municipal para asumir los planes anuales de descentralización estatal. Para su implementación, en diciembre del 2000, se reformó la Comisión Gubernamental de Descentralización que identifica las competencias de los gobiernos seccionales, la asignación de recursos, la coordinación de funciones, la transferencia de responsabilidades y las demás facultades relacionadas con el modelo de gestión descentralizada del Estado ecuatoriano.

En junio 2001 se aprobó el Plan de Descentralización que establece las competencias a transferir desde el gobierno central en once campos: planificación y administración general, ordenamiento territorial, servicios públicos, educación y cultura, salud, bienestar social, transporte y comunicación, recursos naturales, ambiente, producción y

empleo, e infraestructura económica. Contempla un plan operativo que deben ejecutar la Comisión, el Consejo Nacional de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE) y la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME).

En el Decreto Ejecutivo No 1581, se publicó el Reglamento a la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, que contiene los convenios de transferencia de funciones, responsabilidades y recursos, el fortalecimiento institucional, la creación de la Comisión Nacional de Competencias y los procedimientos de Contraloría y Procuraduría General del Estado. En julio 2001 se dictó el Decreto Ejecutivo de Desconcentración, por el cual todos los ministerios deberán establecer programas de desconcentración de funciones administrativas, financieras y operativas en todas las provincias.

Entre las entidades adscritas a la Presidencia de la República, el Programa de Manejo de Recursos Costeros (PMRC), con préstamo del BID y asistencia técnica de USAID y la Universidad de Rhode Island, promueve el uso sostenible de los recursos costeros mediante métodos participativos y autogestionarios, en coordinación con los 34 municipios costeros.

El Fondo de Inversión Social de Emergencia FISE, está empezando su Fase III con préstamo del BID y fondos de WKF (Alemania) para la dotación de obras de infraestructura social en las comunidades rurales indígenas y afro-ecuatorianas de mayor pobreza, cuya gestión se realice en

colaboración con gobiernos seccionales e incluya el manejo sustentable de los recursos naturales locales.

Cabe indicar que las leyes Especiales para la Contratación de Proyectos Sociales y las leyes del Fondo de Desarrollo Social, Fondo de Inversión Social de Emergencia y Fondo de Solidaridad, establecen mecanismos descentralizados para la ejecución de proyectos de inversión social conjuntamente con los gobiernos locales. También incluye inversión pública y dotación de infraestructura en las zonas de mayor pobreza en áreas urbana y rural.

En cuanto a la transferencia de competencias, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda normó la "Política Nacional de Agua Potable y Saneamiento", que transfiere la responsabilidad a los municipios en la prestación de los servicios de agua y saneamiento en las áreas urbana y rural. Con préstamo del Banco Mundial implementa el Programa Nacional de Agua y Saneamiento (PRAGUAS), aplicando el enfoque de respuesta a la demanda y modelos de gestión descentralizados en los municipios y apoyo de ONG y contratistas privados.

El Ministerio del Ambiente firmó un convenio marco con los consejos provinciales, excepto Galápagos, que transfiere competencias dentro de las provincias a los municipios, para el control forestal, manejo de áreas protegidas y conservación de agua. En febrero del 2001, firmó convenios con dieciocho municipios delegándoles funcio-

nes y competencias relativas a la prevención y control de la contaminación ambiental, de acuerdo con la Ley de Gestión Ambiental, con quienes además está impulsando el "Sistema de planificación participativa para la gestión ambiental local". A través del Proyecto PATRA, con préstamo del Banco Mundial y donación de la Unión Europea, el Ministerio del Ambiente realizó intervenciones para el fortalecimiento de la gestión ambiental por medio del ordenamiento territorial, diseño de políticas, planeación ambiental, manejo integrado de desechos sólidos y gestión de agua en varios municipios de la sierra, amazonía y costa.

En el ámbito vial, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, a través del Acuerdo Ministerial 057, transfirió la responsabilidad de los caminos vecinales a los gobiernos seccionales. Para ello, con préstamo del BID, ejecuta el Proyecto Unidad de Caminos Vecinales que promueve micro empresas comunitarias para la operación y mantenimiento técnico de los pequeños caminos rurales.

El Ministerio de Educación y Cultura, con el Acuerdo Ministerial No 1168, transfirió la gestión de las redes escolares rurales a las comunidades campesinas, indígenas y afro-ecuatorianas. Asimismo, con crédito del BID ejecuta el Proyecto Redes Amigas, que traslada la capacidad de gestión escolar a redes comunitarias rurales apoyadas por ONG y en alianzas con gobiernos locales.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería, con apoyo del BID, está

El Ministerio del Ambiente firmó un convenio marco con los consejos provinciales, excepto Galápagos, que transfiere competencias dentro de las provincias a los municipios, para el control forestal, manejo de áreas protegidas y conservación de agua.

empezando un programa de desconcentración institucional, transfiriendo 17 áreas de competencias a los Consejos Provinciales. Por intermedio de la Comisión Nacional de Recursos Hídricos, empezó la progresiva transferencia de los sistemas de riego a las organizaciones de usuarios, con la creación de los respectivos Comités de Cuenca Hidrográfica. El Ministerio de Turismo, como parte del Plan de Competitividad Turística, firmó convenios con sesenta municipios delegándoles las funciones ministeriales de planificación, legislación, tasas, catastros, control y manejo del patrimonio natural y edificado.

De su lado, en marzo del 2001, los Consejos Provinciales firmaron un convenio de transferencia de un paquete de competencias con los Ministerios de Agricultura y Ganadería, Ambiente, Turismo, Obras Públicas, Comunicaciones y el CONAM. En él se prevé un proceso de tres fases: diagnóstico provincial de competencias, acuerdos entre prefecturas y municipios y negociaciones directas con el régimen central. Hay varios convenios de mancomunidad de obras entre prefecturas y municipios en las provincias de Pichíncha, Chimborazo, Bolívar, Los Ríos con planes de trabajo conjuntos y esquemas de cooperación, con el fin de potenciar la capacidad técnica y operativa de las instituciones.

En el nivel de las entidades autónomas, el Banco del Estado que transfiere fondos del Presupuesto Nacional a los gobiernos seccionales, está explorando una línea de apoyo al desarrollo económico local con pequeños

municipios rurales, con un potencial apoyo del BID y asistencia técnica de la GTZ. Además ha creado un sistema de información geo-referenciada sobre la capacidad de gestión financiera municipal, que incluye una tipología de municipios sujetos de crédito, el que con apoyo del CONESUP -AME - CONCOPE - CLIRSEN contribuirá a la ejecución de un programa de capacitación municipal.

La Comisión Interministerial de Empleo (CIME), lleva adelante el Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local, para fortalecer las instancias locales y regionales que generen y mejoren el empleo desde las experiencias de gestión local, articulando las acciones del gobierno central con las iniciativas locales.

Finalmente, en el nivel de acciones ministeriales, desde el Ministerio de Bienestar Social y en coordinación con el Consejo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), con préstamo del Banco Mundial y donación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola FIDA, se ejecuta el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador (PRODEPINE). Este proyecto promueve iniciativas de desarrollo local a través de OSG con enfoque descentralizado y de fortalecimiento de las organizaciones indígenas y afro-ecuatorianas.

Igualmente, con préstamo del BID se ejecuta el Proyecto Nuestro Niños que terceriza la provisión de servicios de atención a la infancia, e incluye una fase piloto con diez municipios. El Proyecto de Desarrollo Sostenible

(PROLOCAL), con préstamo del Banco Mundial y donación de la Unión Europea, está ejecutando actividades de apoyo producti-

vo, un sistema financiero rural y el fortalecimiento institucional en los cantones rurales mestizos de mayor pobreza.



GEOGRAFÍA DE LAS TENDENCIAS DEL DESARROLLO LOCAL

3.1. LOCALIZACIÓN NACIONAL DE LOS CASOS

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

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

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

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

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

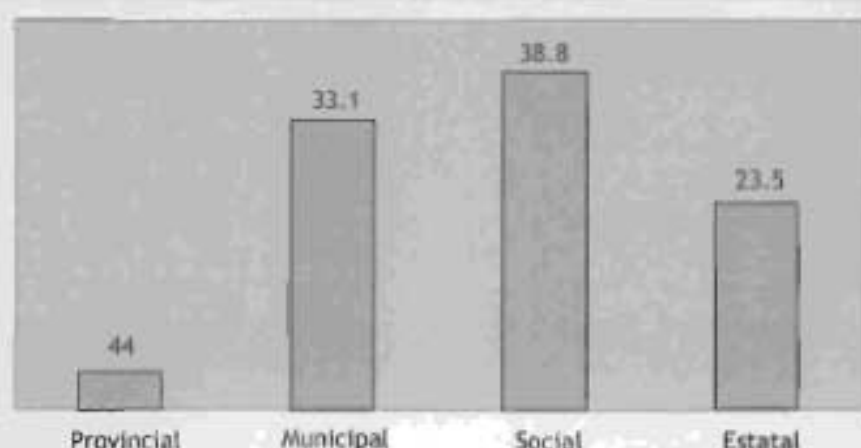
internacional caracterizan a las experiencias en los cantones de Espejo, Pimampiro o Nabón. Las alianzas territoriales de la sociedad civil, junto con la ayuda internacional y la innovación de las autoridades seccionales se da en los cantones de Guamote, Guaranda, Saquisilí y Cotacachi. Otros están en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

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

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

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

GRÁFICO No 1
TENDENCIAS DE DESARROLLO LOCAL



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

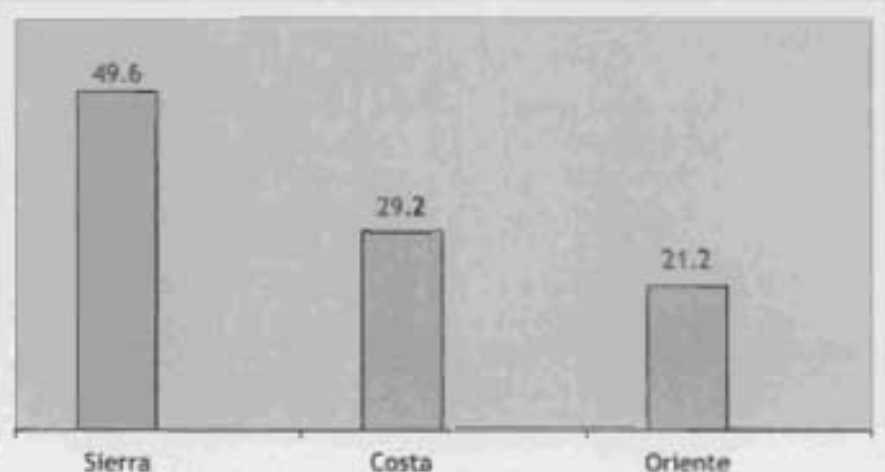
Elaboración: COMUNIDEC

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

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

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

GRÁFICO No 2
TENDENCIAS REGIONALES DE DESARROLLO LOCAL



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

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

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

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

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

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

CUADRO No 2
UBICACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS DE DESARROLLO LOCAL

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

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

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

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

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

que siguen el curso de las cuencas hidrográficas. Se percibe mayor correspondencia de factores socio - organizativos y físicos en la franja central del país,

respecto del sur y en menor proporción del norte. La mancha de casos de desarrollo local se puede ver en el siguiente gráfico.

GRÁFICO No 3
MAPA DE EXPERIENCIAS DE DESARROLLO LOCAL



Fuente: entrevistas a directores de instituciones, autoridades locales, memorias Institucionales e Informes de proyectos.
Elaboración: COMUNDEC

También se advierten variantes de localización geográfica al interior de cada tendencia de desarrollo local. La mayoría de casos de prefecturas están en la sierra centro y norte, estando relacionadas con el comportamiento político de los grupos de centro izquierda que accedieron a dichos gobiernos. En el caso de los municipios, el 60% está en la sierra y directamente relacionados con la acción de los agentes externos. Lo propio sucede con

las iniciativas sociales, ya que cerca de la mitad de ellas se localizan en la sierra y costa centro, las zonas de mayor presencia de ONG y organizaciones sociales.

Los programas estatales se encuentran en todo el país según mapas de pobreza, índices de necesidades básicas insatisfechas y criterios de focalización de implementación en los cantones y parroquias de mayor

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

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

3.2. LOCALIZACIÓN CANTONAL DE LOS CASOS

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

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

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

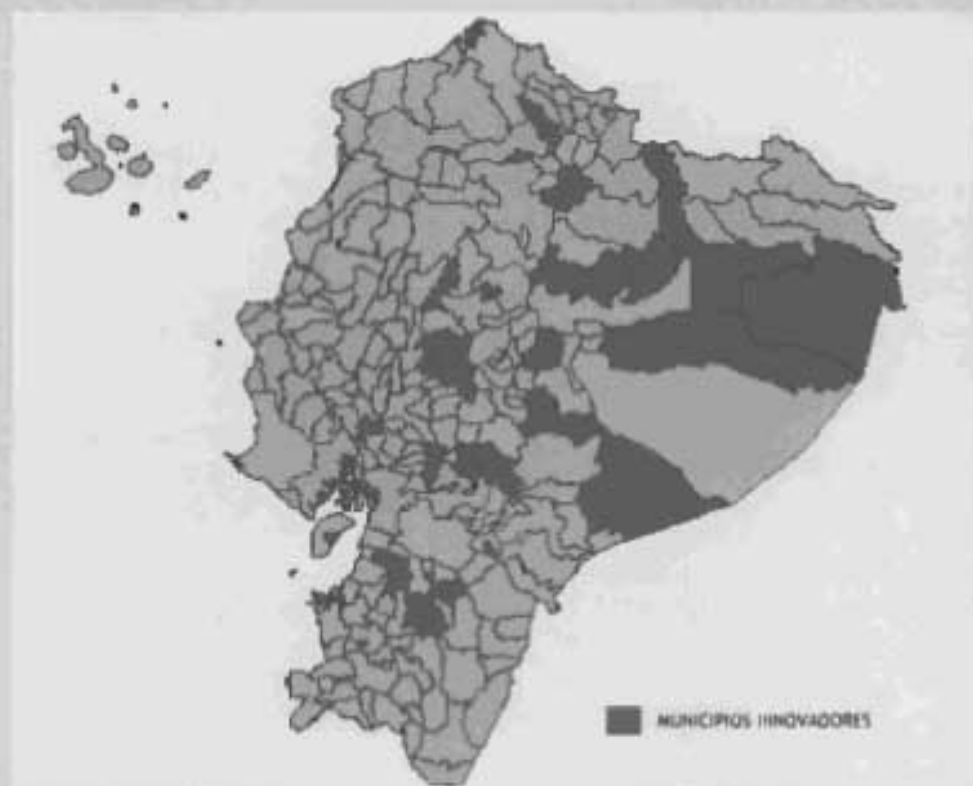
Igualmente, identificando franjas transversales en la localización de los municipios innovadores, se observan algunos matices. En el nivel nacional se constata un relativo equilibrio de casos, que solo se altera por una ligera aglomeración de casos en la franja sur del país, donde se sitúan 21 de los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

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

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

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

GRÁFICO No 4
MAPA DE MUNICIPIOS INNOVADORES



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EL ÁMBITO JURÍDICO DEL DESARROLLO LOCAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



CADITEN

PRINCIPALES RESULTADOS DEL DESARROLLO LOCAL

Para una adecuada caracterización de los resultados que se están obteniendo en las experiencias de desarrollo local, hay que considerar los siguientes tres aspectos:

- i. En primer lugar los resultados son el fruto de esfuerzos compartidos por los diferentes actores involucrados en cada uno de los casos. Especialmente son consecuencia de la combinación del compromiso de las organizaciones de base, la calidad de los servicios técnicos prestados por las ONG y la capacidad de liderazgo de las autoridades locales. Por consiguiente, son resultados en los que convergen distintos esfuerzos asociativos. No son resultados que se pueden atribuir mecánicamente a determinado agente u organización, en tanto recogen las sinergias conseguidas en la localidad.
- ii. En segundo lugar, se tratan de resultados que se proyectan a escala pública en el territorio subnacional, esto quiere decir que afectan por igual a toda la población, involucrando el manejo del patrimonio natural de las localidades. Requieren mantenerse en el tiempo, ya que están sujetos al test de las variaciones políticas, esto es resultados que se mantengan en el tiempo a pesar de los cambios de autoridades

locales. El Título XII, Capítulo 1, dedicado al Sistema Económico es suficientemente amplio para promover el desarrollo territorial, aunque en el Art. 244, Numeral 2, se consagra el principio de formular de forma descentralizada y participativa planes y programas obligatorios para la inversión pública y referenciales para la privada. El Título XII, Capítulo 1, dedicado al Sistema Económico es suficientemente amplio para promover el desarrollo territorial, aunque en el Art. 244, Numeral 2, se consagra el principio de formular de forma descentralizada y participativa planes y programas obligatorios para la inversión pública y referenciales para la privada. En este sentido, son resultados en proceso que ponen a prueba la institucionalidad local.

- iii. En tercer lugar, son resultados que combinan múltiples factores: productivos, organizativos, institucionales, metodológicos. Se encuentran en la frontera entre lo sectorial y lo integral, en los límites de lo particular y lo colectivo, entre las esferas de lo público y lo privado; se trata entonces de resultados que están configurando una nueva dimensión de lo público no estatal en el manejo de los recursos naturales y el territorio.

Lo cierto es que en cada cantón hay diversos resultados tangibles que requerirían una lista extensa para señalarlos. Hemos optado por presentar, a continuación, las grandes tendencias de resultados.

❖ *Participación ciudadana.* El mayor logro de todas las experiencias de desarrollo local, es haber posicionado a la participación ciudadana como el eje de las intervenciones públicas y las decisiones de política socio - ambiental. En todos los casos existen instancias de participación social como las asambleas ciudadanas, parlamentos, comités de gestión, foros temáticos, redes zonales, coaliciones sectoriales, mancomunidades territoriales, entre otros, que tienden a reconocerse como espacios de colaboración que legitiman las acciones gubernamentales y sus alianzas estratégicas. En los hechos, algo más del 25% de los cantones del país, están inmersos en diversos procesos de participación ciudadana.

Hay aprendizajes de las experiencias participativas cantonales, como es la adquirida por la Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos de no replicar el modelo de gobierno local participativo de Guamote, que enlaza tres niveles: el Parlamento Indígena como entidad que norma y fiscaliza las políticas, el Municipio y Comité de Gestión local como instancias ejecutoras de proyectos, las OSG y Juntas Parroquiales Rurales como unidades de co-gestión descentralizadas. Reconociendo su

complejidad y dificultad de réplica en escenarios marcadamente diversos, se optó más bien por la modalidad de impulsar las asambleas ciudadanas.

❖ *Planes estratégicos.* El producto más generalizado, es que todos los municipios innovadores tienen o están formulando sus respectivos planes estratégicos de desarrollo local, con lo que en la actualidad el 35% de las municipalidades ecuatorianas cuenta con su plan cantonal. El hecho es que en el marco de las tendencias de desarrollo local, se desató una euforia de planeación que va más allá del nivel cantonal, al incluir planes menores en parroquias, zonas y comunas, así como planes mayores en provincias, micro - regiones y regiones, estimándose que hay aproximadamente 1.142 planes en proceso o existentes en siete niveles territoriales distintos.

Todos los planes, independientemente de su escala, están cruzados por temas comunes como son el enfoque de cuencas hidrográficas, manejo sustentable de recursos naturales, énfasis en temas de educación, salud, producción e infraestructura social. Identifican, además, nichos estratégicos para la inversión. En su mayoría son diseñados en mesas de concertación, asambleas cantonales, talleres y reuniones de consulta ciudadana. En el siguiente cuadro se resumen los niveles de planeación local.

CUADRO No 3
TENDENCIAS DE PLANIFICACIÓN LOCAL EN EL ECUADOR

NIVEL	TIPO	PLANES EN MARCHA	PLANES POTENCIALES
Regional	Planes de integración regional	5	15
Provincial	Planes de desarrollo del gobierno provincial	3	21
Mancomunidad	Planes de integración de varios cantones	2	
Cantonal	Planes de desarrollo estratégico cantonal	72	216
Parroquial	Planes de desarrollo parroquial	600	1.300
Zonal	Planes de redes escolares y caminos vecinales	120	300
Organización de Segundo Grado	Planes de desarrollo local	160	180
Comunidad	Plan de acción comunal	80	500

Fuente: entrevistas a directores de instituciones, autoridades locales, revisión de planes cantonales y regionales, memorias institucionales, informes de proyectos y de evaluaciones.

Elaboración: COMUNIDEC

Los datos del cuadro corresponden a los planes comunales y de organizaciones de base que son promovidos por numerosos organismos no gubernamentales y el PRODEPINE. Por ejemplo, sólo en la provincia de Bolívar, Plan Internacional diseñó 300 planes comunitarios. Los planes de las Organizaciones de Segundo Grado (OSG), aunque han sido impulsados por los diversos agentes externos que auspiciaron el surgimiento de las OSG, son suscitados en su mayoría por el PRODEPINE. La mayoría de los planes de integración zonal corresponden a las metas del Proyecto Redes Amigas, de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe y de la Unidad de Caminos Vecinales del MOP.

Los planes de las juntas parroquiales están empezando a diseñarse con el convenio entre la Escuela Politécnica Nacional y el

Comité Nacional de Juntas Parroquiales. Estos todavía son una expectativa antes que una realidad. Los planes cantonales son los reconocidos por la Asociación de Municipalidades del Ecuador; al tiempo que los planes provinciales son los que están en marcha; y los planes regionales incluyen el Plan del Pueblo Cayambi impulsado por el CODENPE, el Plan de Integración Binacional del Sur y los planes de varios organismos de desarrollo regional.

❖ *Diversificación de actividades y expansión de la cobertura.* Otro resultado compartido en la mayoría de los casos de desarrollo local, es que los municipios están empezando a diversificar sus actividades, evolucionando desde la tradicional prestación de servicios (recolección de basura, dotación de agua potable, cobro de tasas, etc.) a la ejecución

de nuevas actividades productivas, socio - organizativas, manejo del medio ambiente e interculturales. Concomitantemente con la diversificación, hay una tendencia expandir la cobertura de servicios e iniciativas de desarrollo a las zonas rurales del cantón, observándose como un resultado importante de estas experiencias el aumento de la acción municipal en todo el cantón, que en buena medida es posible por medio de las alianzas con los agentes externos de desarrollo.

❖ *Crecimiento institucional* Aparejado con el anterior resultado, se observa que en estas experiencias hay un incremento de la institucionalidad municipal para el desarrollo local, sea por el lado de crear nuevas dependencias gubernamentales como las direcciones de medio ambiente, unidades de gestión ambiental, de desarrollo sustentable y las empresas municipales de servicios. Por el lado de crear instancias sociales paralelas como los comités de gestión local, comités zonales y unidades ejecutoras que amplían la capacidad de acción de los gobiernos municipales. En las distintas experiencias se están validando nuevos procedimientos de gestión local, que incrementan y complejizan las estructuras de funcionamiento del gobierno municipal.

❖ *Movilización de recursos.* Un resultado menos generalizado, pero clave, es que sólo en algunas de las experiencias de gestión local se han movilizado

cuantiosos recursos financieros para la ejecución de proyectos, con montos superiores a los recursos presupuestarios municipales. Estos recursos han sido administrados en las instancias paralelas o con relativa autonomía municipal, como en el caso de Cotacachi que en el periodo de gobierno canalizó cinco millones de dólares, o Guamote cuyo comité de gestión maneja un presupuesto anual de setecientos mil dólares. Hay que diferenciar entre las experiencias más antiguas que han generado mayor capacidad de movilización de recursos, de las experiencias más recientes algunas de las cuales tienen baja capacidad de movilización de recursos. Podría considerarse que, paradójicamente, mientras la movilización de recursos en las primeras experiencias es un resultado, en las más recientes tiende a ser una limitación.

❖ *Enfoque empresarial.* Un efecto nuevo en varias de las experiencias de desarrollo rural local, es que los municipios están adoptando enfoques, modelos organizativos y procedimientos de gestión de carácter empresarial para la prestación de servicios y el cumplimiento de las nuevas funciones. Hay tres modalidades: formando empresas municipales de servicios, auspiciando empresas mixtas para actividades productivas o legalizando por ordenanza iniciativas empresariales de la sociedad civil. La adopción de esquemas empresariales en la gestión local busca reducir la dependencia municipal del

presupuesto estatal, crear una base productiva territorial que permita la tributación y reducir el gasto corriente municipal transfiriendo parte de los costos operativos a las iniciativas empresariales.

- ❖ *Exploración de nichos de desarrollo.* Algunos municipios están explorando una suerte de "nichos de desarrollo" con base en el reconocimiento de las potencialidades cantonales, permitiéndoles dinamizar el desarrollo territorial en referencia a un tema específico. En Cotacachi resalta la ecología y la participación; en Pimampiro la reserva de agua; en Tabacundo el sistema de riego; en Puerto López el manejo de la faja costera; en Otavalo el turismo y la interculturalidad; en Nabón la productividad agropecuaria; en Alausí la administración de la cuenca del río Chanchán, por señalar unos casos.

Los nichos de desarrollo ayudan a integrar las diversas iniciativas locales, operativizan los planes cantonales y facilitan la participación en torno a metas y resultados tangibles de mediano plazo. Cabe señalar que en la mayoría de

casos los nichos de desarrollo coinciden con el manejo de recursos naturales, pues se tiende a asociar la "oportunidad" como ventaja comparativa derivada de las riquezas naturales y/o culturales.

- ❖ *Incremento de la oferta educativa.* El conjunto de experiencias de desarrollo local ha generado un incremento inusitado en la oferta de capacitación y formación de recursos humanos para el desarrollo local, registrándose como un efecto directo de las demandas técnicas, metodológicas y de gestión en las localidades. En la actualidad existen 21 programas de diverso tipo y nivel, registrados en el Cuadro No 4, dirigidos al entrenamiento de campo y/o la formación superior para la implementación de acciones de desarrollo local. Pudiendo afirmarse que en relación con el capital humano, el resultado más relevante es la creación de una oferta educativa dirigida a fortalecer las capacidades locales de las experiencias de desarrollo local; la que aunque significativa en cuanto al número, requiere madurar sus contenidos curriculares.



CUADRO No 4
OFERTA EDUCATIVA EN DESARROLLO LOCAL

TIPO	NOMBRE Y PROGRAMA
UNIVERSIDADES	1. Universidad Espíritu Santo, Guayaquil, cursos en Facultad de Derecho 2. Universidad de Cuenca, maestría- PYDLOS 3. Universidad Católica de Quito, maestría y diploma superior en administración y políticas públicas 4. FLACSO Sede Ecuador, maestría en desarrollo local 5. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, seminario de alta administración municipal 6. Universidad de Azuay, maestría en Derecho Administrativo, capacitación en desarrollo local 7. Escuela Superior Politécnica del Litoral, Guayaquil, diploma en Políticas Públicas 8. Universidad Católica de Guayaquil-IPUR, capacitación y asistencia técnica a municipios 9. Universidad de Guayaquil, Facultad de Economía, maestría en desarrollo local 10. Escuela Politécnica del Ejército, curso de administración municipal 11. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, diploma superior en gestión local 12. Universidad Politécnica Salesiana, Quito, licenciatura en gestión para el desarrollo local, diploma superior en políticas públicas y desarrollo local 13. Universidad de las Américas, Quito, maestría en administración y gestión municipal 14. Universidad Nacional de Loja, diploma en desarrollo local
ONG	15. DFIS, Cuenca, capacitación en gestión local 16. CARE, Cuenca, capacitación en gestión local 17. Consorcio CAMAREN, capacitación en desarrollo local 18. COMUNDEC, capacitación en desarrollo local 19. Corporación DIKOS, capacitación en gestión ambiental local
INSTITUCIONAL	20. Instituto de Capacitación Municipal ICAM, profesionalización de funcionarios municipales 21. AME, Regional Guayaquil, capacitación a municipios 22. AME, Regional Manabí, capacitación a municipios

Fuente: entrevistas a directores de instituciones, Franz Thedieck: "Formación y capacitación para el servicio público en el marco del proceso de descentralización", GTZ-Escuela de Administración Pública de Kehl, Quito, julio/agosto 2000.
Elaboración: COMUNDEC

AVANCES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS

6.1. LOS AVANCES CONCEPTUALES

Las experiencias de desarrollo local están ampliando el campo conceptual del desarrollo. Han mejorado las nociones de integralidad en la gestión territorial, al igual que han renovado los procedimientos de gobernabilidad local y participación democrática en el cantón. Han introducido o cambiado enfoques, conceptos intermedios y terminología especializada. Seguidamente se presentan, a guisa de ejemplo, una síntesis de los principales avances conceptuales bajo la forma de antinomias, esto es, contrastes entre los logros y sus límites, que balancean los adelantos conceptuales con sus restricciones prácticas.

❖ El concepto más generalizado es el de "gobierno local" que se lo asemeja con municipio, utilizándolo mecánicamente para mencionar a los gobiernos seccionales, pero no al poder local. Lo común es relacionar gobierno local con concejo municipal refiriéndose a la estructura administrativa y de gobierno cantonal, pero no a las relaciones de acceso a recursos e influencia que existen en los territorios, tanto en el propio aparato municipal como en la sociedad civil. La noción, al restringirse al municipio, excluye a la prefectura y las juntas parroquiales

que también pueden considerarse como niveles de gobierno local. En Ecuador el gobierno local es sinónimo de municipio. Esta reducción de lo local a lo municipal es una herencia del municipalismo latinoamericano.

❖ El término "fortalecimiento institucional" se refiere al robustecimiento de las capacidades de gestión dentro del aparato municipal, necesarias pero incompletas, pues no alude a la modernización gubernamental que es poner a tono la estructura de administración de servicios, políticas y decisiones con las iniciativas de desarrollo local, especialmente de cara a las expectativas de transferencia de competencias derivadas de la descentralización. El término fortalecimiento institucional es insuficiente y el de modernización municipal, aunque necesario, se lo confunde con privatización.

❖ La noción de "participación" adquiere diversas definiciones y se la usa eclécticamente como concepto relacional para referirse a eventos de movilización vecinal o comunitaria, de consulta sobre prioridades de desarrollo, en diagnósticos y planes. Sin embargo, no necesariamente se lo usa para el ejercicio de una cultura democrática que

supone una práctica tributaria local, acceso y socialización de información técnica del desarrollo local, participación activa en la toma de decisiones en políticas públicas, liderazgo horizontal en las nuevas institucionalidades y sobre todo redistribución de los espacios de poder. Esta definición de participación como movilización corresponde a una etapa que se está superando, hay que ir más allá del *empowerment* introducido por los agentes externos.

- ❖ El término "manejo ambiental" se ha introducido en todas las prácticas de gestión local, para referir la capacidad de carga útil de los recursos naturales en condiciones de sustentabilidad, pero está distante de la sostenibilidad económica que es el uso productivo de los recursos naturales en el mercado, para el mejoramiento de la calidad de vida. Hay desfases complejos entre nociones de sustentabilidad ambiental y nociones de sostenibilidad económica a la hora de los proyectos de desarrollo local. El ejemplo más dramático es el enfoque de cuenca hidrográfica como unidad geográfica y socio - espacial, frente a la división política administrativa local que no empatan. Pero se requiere aprender a manejar el concepto de cuenca para integrarlo en las unidades sociales y políticas del desarrollo local.
- ❖ El concepto de "encadenamiento productivo" viene usándose desde hace diez años en el desarrollo local, es potente como articulador de

actividades económicas que juntan producción con comercialización, da sustento a estrategias de financiamiento rural y de especialización productiva, pero no deja ver suficientemente la capacidad de generar empleo en el territorio que es el principal reto del desarrollo local sustentable.

- ❖ La noción de "integralidad del desarrollo" está en boga para referirse a la unificación de los diversos aspectos de las intervenciones, casi siempre desde la lógica de los servicios y los proyectos, pero no desde los actores y el territorio. Las integralidades son enfoques externos ligados a las intervenciones que requieren complementarse con las integralidades territoriales y socio - culturales locales.

6.2. LAS METODOLOGÍAS EN USO

El auge de experiencias de desarrollo local no está acompañada de un incremento de la oferta de metodologías participativas. Los esfuerzos se han concentrado en el diagnóstico y planeación cantonal. En este campo se registra una tendencia de constantes adaptaciones, utilizándose las versiones más eclécticas de la Evaluación Rural Rápida para el diagnóstico local que se acoplan con conceptos, técnicas y herramientas de la "Planeación estratégica cantonal" de IULA - CELCADEL, del "Sistema de Desarrollo Local SISDEL" de Comunidec, y de la "Pauta para Planes Locales" de SNV. Son una suerte de híbridos metodológicos entre los enfoques participativos y los procedimientos de planeación estratégica.

El hecho es que la mayoría de casos que cuentan con algún tipo de plan de desarrollo local, ha sido confeccionado por medio de una adaptación vernácula de métodos. Pocos son los que han seguido al pie de la letra los manuales oficiales pudiendo afirmarse que la recreación metodológica es la constante en las experiencias de planeación del desarrollo local.

También se observan debilidades y vacíos metodológicos a la hora de ejecutar los planes, programas, proyectos y demás iniciativas de desarrollo local rural, pues no se dispone de suficientes metodologías para la acción, menos para el seguimiento, evaluación, manejo de conflictos, gerencia, liderazgo y en general de las diversas acciones colectivas. Se considera que hay fragilidades metodológicas en la mayoría de experiencias de desarrollo local, porque los agentes externos tienen escasa destreza instrumental, poco conocimiento y actualización de métodos participativos y todos los esfuerzos se reducen a adaptar las mesas de concertación de los planes en la ejecución de obras.

Curiosamente, en el país hay una vasta trayectoria metodológica a nivel de proyectos de desarrollo rural, manejo ambiental, organizaciones de género, reivindicación de derechos, etc., pero cuando se trata de aumentar la escala de las acciones al nivel público local los métodos de proyectos pierden efectividad. Se requiere de nuevas metodologías que respondan a los interfases entre lo público y lo privado, que contribuyan a construir las nuevas institucionalidades de lo

público no estatal, metodologías para ejecutar políticas sociales en contextos territoriales y de múltiples actores.

Al parecer los métodos de proyectos no son suficientes para el desarrollo local. Esta restricción no es solo de las experiencias ecuatorianas, sino que responde a la evolución de las propias metodologías participativas que se han quedado más en el conocimiento que en la acción. En alguna medida el desarrollo local y la descentralización requieren de nuevas metodologías acerca de cómo proceder, que precisen construirse en la acción y desde adentro de las experiencias.

6.3. LAS DESTREZAS INSTRUMENTALES

En consecuencia, los facilitadores de los procesos participativos de desarrollo local utilizan reiterativamente los mismos instrumentos, que diseñados originalmente para el diagnóstico y la planeación, son replicados y adaptados en el seguimiento, ejecución y evaluación de proyectos, planes y programas. La idea de ciclo de proyecto está presente en el manejo instrumental. El universo instrumental incluye el uso de matrices FODA, planes operativos anuales POA, planeación por objetivos, rápidas versiones del marco lógico, diagramas de Venn para identificar mapas de actores, transectos y mapas parlantes para recursos naturales, técnicas de grupos focales para recabar opiniones, entrevistas abiertas y pocas técnicas de facilitación de grupos como visualización y el taller de consensos.

En ciertos casos más sofisticados se están empezando a construir sistemas de seguimiento por productos e insumos, vía registro de indicadores respaldados en bases de datos para reportes y rendición de cuentas. Aunque en el debate metodológico internacional la tendencia son los

indicadores y técnicas de recolección del tipo negociación y comunicación, todavía persisten esquemas rígidos de procedimientos lógicos y cuasi experimentales. En suma, la oferta instrumental también está en concordancia con la tendencia de adaptación metodológica.



LECCIONES DE LAS EXPERIENCIAS DE DESARROLLO LOCAL

Para finalizar esta sistematización se presentan las principales lecciones del desarrollo local en el país, considerando que en la práctica las organizaciones enfrentan grandes desafíos, pues están modificando los formatos institucionales de los gobiernos seccionales, sus prioridades presupuestarias y la cultura organizativa de los agentes externos.

❖ *Se puede y debe territorializar la economía.* Las experiencias locales muestran que el mayor esfuerzo debe conducirse hacia territorializar las iniciativas económicas y de crecimiento productivo, como base para generar empleo e ingresos. En este proceso, los gobiernos seccionales tienen que actuar como facilitadores de entornos favorables al desarrollo local, vía políticas seccionales de bienestar. Ninguna iniciativa de manejo de recursos naturales tiene posibilidades de sostenibilidad, si no se asienta en el territorio con los procesos económicos.

❖ *Nueva institucionalidad participativa.* La práctica cotidiana enseña que el desarrollo local está íntimamente ligado con elevar la capacidad de gestión local, modernizando los municipios y otros gobiernos seccionales para acoplarlos a las nuevas exigencias de participación, productividad y

equidad. La modernización de los gobiernos locales se impone no solo para asumir una eficiente prestación de servicios basada en el manejo sostenible de los recursos naturales sino para constituirse en agentes del desarrollo local.

❖ *Más métodos y menos instrumentos.* Generar, aplicar y transferir nuevas metodologías participativas a los actores locales por medio de enfoques de servicio y prácticas en el terreno, poniendo énfasis en los métodos más que en los instrumentos. Esta es una enseñanza clave de las experiencias de desarrollo local para fortalecer la capacidad operativa y técnica de los consorcios, redes, plataformas, agentes tercerizados y organizaciones campesinas.

❖ *Hacia la sostenibilidad socio-ambiental.* Consolidar las alianzas estratégicas para movilizar recursos es un requerimiento constante. El asunto es sostener en el tiempo las alianzas considerando dos aspectos:

i. Adecuar los instrumentos jurídicos a la realidad de las experiencias de desarrollo local. Aunque ésta no es una finalidad de los agentes de apoyo al desarrollo, no hay que estar muy distanciados de sus debates y progresos.

ii. Los presupuestos municipales son restringidos y están preasignados a los servicios públicos y el gasto corriente, con pocas posibilidades de inversión productiva. Se requiere crear fondos financieros extra-municipales para canalizar las diversas iniciativas locales agropecuarias, empresariales, ambientales y de servicios dentro de un marco de políticas sociales de desarrollo local rural.

❖ *Nuevas políticas públicas integradas en la localidad.* Las experiencias son aleccionadoras acerca de la necesidad de pasar de la sectorialidad de los proyectos a la integralidad de las intervenciones, en función de los procesos territoriales y socio-culturales locales. Hay numerosas racionalidades superpuestas

e inconexas en el ámbito local: cuencas hidrográficas, ecosistemas, bioregiones, parroquias, cantones, provincias, jurisdicciones y competencias ministeriales que deben racionalizarse.

❖ *El manejo de recursos naturales forma parte de los procesos de desarrollo local más amplios.* No se pueden pensar únicamente como escenarios sectorializados o fragmentados del territorio cantonal. Requieren articularse estratégicamente con las políticas regionales y nacionales, evitando caer en la trampa del localismo y la simple visión de conectar lo local con lo global. La idea de competitividad sistémica desde las localidades, tiene posibilidades si efectivamente se logra el crecimiento económico y humano en el territorio.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Amazon Watch, 2001. Amazon Watch Alerta de Mega-Proyectos: El nuevo oleoducto de crudos pesados en Ecuador. http://www.amazonwatch.org/newsroom/view_news.php?id=550

Alberto Acosta. 2001. Teoría del Desarrollo, ¿Tradicional asignatura alemana?. En R. Thiel 2001. Teoría del Desarrollo: nuevos enfoques y problemas. Caracas: Nueva Sociedad.

Albornoz, Vicente. 2000. Gobierno central, autonomías y finanzas provinciales. Cuadernos sobre Descentralización No. 2, Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), Quito: Fundación Konrad Adenauer.

AME. 1997. Revista Poder Municipal, No. 35, oct.-dic. 1997, Quito: Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME),.

Arcos, Carlos. 2001. Ecuador: cooperación para el desarrollo, balance de una década. Quito: CEP, Abya Yala.

Arocena, José. "Los paradigmas del desarrollo y lo local", en Cuadernos del CLAEH . No. 41. Enero. Montevideo.

Arocena, José. 1995. El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Caracas: CLAEH - Universidad Católica del Uruguay - Nueva Sociedad.

Asamblea Nacional Constituyente. 1998. Constitución Política de la República del Ecuador. Gaceta Constitucional, República del Ecuador. Junio 1998.

Baran, Paul. 1959. La Economía Política del Crecimiento. México: Fondo de Cultura Económica. (Primera edición en inglés, The Political Economy of Growth, Monthly Review Press, Nueva York, 1957)

Barrera G., Augusto (coord.). 1999. Ecuador: un modelo para [des]armar. Descentralización, disparidades regionales y modelo de desarrollo. Quito: Grupo Democracia y Desarrollo Local.

Brundtland, H. 1989. Sustainable Development: An Overview. Journal of SID. Development 2/3.

Brundtland, G. H. 1987. Our common future. Oxford: Oxford University Press.

Cajías, de la Vega, Fernando. 1975. La Provincia de Atacama (1825-1842). La Paz: IBC.

CESA. 2001. CESA: 34 años generando y recreando propuestas de apoyo al desarrollo. Quito: CESA.

Camac, E. 2002. Los conocimientos tradicionales y el acceso y reparto de beneficios: nuevos desafíos para los pueblos indígenas. Costa Rica: Asociación Ixacavaa de Desarrollo e Información Indígena.

Cárdenas S., José R. 1998. La descentralización y desconcentración del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Quito: Instituto de Capacitación Municipal ICAM, Serie Documentos Técnicos No. 2.

2001-02. Cántaro. Revista. Cuestiones sobre el desarrollo en el Austro, varios números, Cuenca: Cántaro.

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. 2001. Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en América del Sur, Resumen Ejecutivo. Montevideo: CRDI, Iniciativa de Investigación sobre políticas mineras.

Chambers, R. 1983. Rural Development: Putting the Last First. London: Longman..

Comité Interministerial de Empleo. 2002. Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local. Comité Técnico Asesor, Quito-Ecuador.

Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 1992. www.unfccc.int (nov 2002)

2001. Costas. Publicación No 446, Guayaquil: Programa de Manejo de Recursos Costeros.

Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos. 2001. Estamos construyendo un nuevo modelo de país. Quito.

Chiriboga, Manuel. 1999. Cambiar se puede. Experiencias del FEPP en el desarrollo rural del Ecuador. Quito: FEPP-Abya Yala.

Daly, H. 1991. Operational Principles for Sustainable Development. Earth Ethics (summer): 6-7.

De la Cruz, R. 2001. Protección a los conocimientos tradicionales. Ponencia en Cuarto Taller "Acceso a Recursos Genéticos, Conocimientos y Prácticas Tradicionales y Distribución de Beneficios" Isla Margarita, Venezuela.

http://www.comunidadandina.org/development/t4_ponencia2.htm (nov, 2002)

Diálogo 21. 2000. Tercera esquina regional para el diálogo sobre desarrollo local. Esquinas para el Diálogo, Documentos de Trabajo. Riobamaba: Diálogo 21, PNUD, UNFPA, ODEPLAN, Oxfam UK.

Donoso H., Patricio y Granja A., Rafael. 1999. Descentralización y desarrollo local. Construimos el futuro con nuestras propias manos. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), Programa de Apoyo Municipal (PAM).

Dourojeanni, Axel. 1997. Procedimientos de gestión para un desarrollo sustentable (aplicables a municipios, microrregiones y cuencas). Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Serie Medio Ambiente y Desarrollo No. 3.

Dos Santos, Theotonio y otros autores. 1970. La dependencia Política Económica de América Latina. México: Siglo XXI.

El Financiero. 2002. Potencial y ventajas puntuales para mejorar actividad maderera en el Ecuador. <http://www.interactive.net.ec/negocios/empresarial44.htm> (nov 2002)

Evers, Tilman. 1979. El Estado en la periferia capitalista. México: Siglo XXI.

Ferrer, Aldo. 2000. América Latina y la globalización. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Fierro Carrión, Luis. 1992. La acumulación del Capital en el Ecuador. Quito: CEDEP.

Fierro Carrión, Luis. 1992a. Los Grupos Financieros en El Ecuador. Quito: CEDEP.

Gallardo, M. 1997. Cambio climático global. Chile: Universidad de Concepción, Programa de Doctorado en Ciencias ambientales.

Germani, Gino. 1956. La Sociología científica: Aportes para su fundamentación. México: Universidad Autónoma.

Grupo Promotor. 1997. Memorias del Encuentro Nacional Municipios rurales y gestión local. Lima: Grupo promotor: AMPE, ARARIWA, CCP, CEAS, CEPES, CIDIAG, CNA, Coordinadora Rural, COPPA, EPRODICA, Grupo Propuesta Ciudadana, IDCAA, Mesa Nacional Sobre Desplazamiento, RNMR/Flora Tristan, SER.

Guzmán C. Marco A. 2000. Realidad nacional, descentralización y autonomías. Cuadernos sobre Descentralización No. 1. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), Konrad Adenauer.

Hurtado, Oswaldo. 1976. El Poder Político en el Ecuador. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

ICAM-Quito. 2000. Experiencias municipales exitosas. Vol. 1, Quito: Instituto de Capacitación Municipal, Municipio Metropolitano de Quito.

IEE, Terranueva. 1998. Memorias del Encuentro de alcaldes colombo-ecuatorianos. Cotacachi: Instituto de Estudios Ecuatorianos, Todo por Pasto, Terranueva.

IULA, 1998. El desarrollo económico en la agenda de los gobiernos municipales. Cuaderno del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, IULA/CELCADEL, No. 30, febrero 1998.

Kimberling, J. 1994. Crudo Amazónico. Quito: Abya Yala.

Kolberg, Joseph. 1977. Hacia Ecuador, relatos de viaje (1871). Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Larrea, Carlos (coord.). 1999. Desarrollo social y gestión municipal en el Ecuador: jerarquización y tipología, Oficina de Planificación de la Presidencia de la República (ODEPLAN). Quito: Abya Yala,

Larrea, Carlos y otros. 1996. La geografía de la pobreza en el Ecuador, Quito: Secretaría Técnica del Frente Social, PNUD.

Larrea, C. 2001. Hacia un Análisis Ecológico de la Historia del Ecuador: Hipótesis y Propuestas Preliminares. En: EcoCiencia 2002. Sistema de Monitoreo Socioambiental del Ecuador (versión preliminar) CD-ROM. Quito: EcoCiencia.

Lema, Ana María y otros. 1994. Bosquejo del estado en que se halla la riqueza nacional de Bolivia con sus resultados, presentado al examen de la Nación por un Aldeano hijo de ella. Año de 1830. La Paz: CID, UMSA.

Ley de Régimen Municipal y legislación conexas, Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones. Octubre 2000.

Ley de Régimen Provincial y legislación conexas, Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones. Julio 2000

Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, República del Ecuador, Quito, 2001.

Medina Echavarría, José. 1941. Sociología: Teoría y Técnica. México: Fondo de Cultura Económica.

Méndez Donald. 2000. Una Mirada al Tema del Desarrollo, Agenda 21/PNUD, Nicaragua.

Menzel, Ulrich 2001. El fin del mundo único y la improcedencia de las pequeñas teorías. En R. Thiel 2001. Teoría del Desarrollo: nuevos enfoques y problemas. Caracas: Nueva Sociedad.

Ministerio del Ambiente, EcoCiencia y Unión Mundial para la Naturaleza (UICN). 2001. La biodiversidad del Ecuador. Informe 2000, editado por Carmen Josse. Quito: Ministerio del Ambiente, EcoCiencia y UICN

Montúfar, César. 2002. Hacia un Teoría de la Asistencia Internacional para el Desarrollo, un análisis desde su retórica. Quito: Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.

Ojeda, Lautaro. 2001. Estado del Debate sobre Autonomía y Descentralización. Quito: Habitat-PNUD.

ONU. 2002. Guía de las Naciones Unidas de Derechos Humanos para los Pueblos Indígenas. Folleto No 10: Los pueblos indígenas y el medio ambiente. www.onu.org/temas/indigenas/10pdf (nov 2002).

Pachakutik-GDDL. 2000. Memoria del Taller de Capacitación de Autoridades Locales. Quito: Movimiento Pachakutik, CONAIE, ECUARUNARI, CONFUNASSC, CODENPE, Grupo Democracia y Desarrollo Local.

Pentland, Joseph Barclay. 1975. Informe sobre Bolivia 1826. Potosí: Colección de la cultura Boliviana.

Peñafiel, Patricio. 2002. Favorecer dinámicas participativas para el Desarrollo Económico Local, con énfasis en MYPES. En Experiencias en Emprendimientos Socio Económicos y Políticas Públicas para el Desarrollo de la Economía Local y el Empleo. Quito: Comisión Interministerial de Empleo.

Polése, Mario. 1988. Economía Urbana y Regional, Introducción a la relación entre territorio y desarrollo. Costa Rica: EULAC/GTZ.

Programa de Pequeñas Donaciones. 2002. Soluciones locales a problemas ambientales globales, Boletín No 6, PNUD-FMAM, Quito.

Redclift, M. 1987. Sustainable Development: Exploring the contradictions. London, Methuen.

RIAD. 1998. Memorias del Seminario Organizaciones campesinas e indígenas y poderes locales: Propuestas para la gestión participativa del desarrollo local, Red Interamericana Agricultura y Democracia (RIAD). Grupo Democracia y Desarrollo Local, Centro de Innovaciones Sociales de la UPS-Q. Quito: Abya-Yala,.

Rostow, W. W. 1950. The take-off into self-sustained growth. En Economic Journal, vol. 66.

Secretaría de la Convención de Diversidad Biológica. 2000. La Convención de Diversidad Biológica. Montreal: UNEP.

Schuldt, Jürgen. 1995. Repensando el desarrollo: hacia una concepción alternativa para los países andinos. Quito: CAAP.

Schuumann, F. 1993. (ed). Beyond the Impasse: New directions in Development Theory. London: Zed Books.

Sierra, Rodrigo. 1996. La deforestación en el Noroccidente del Ecuador 1983-1993. Quito: EcoCiencia.

Sierra, Enrique y Padilla, Oswaldo, 1997. El municipio como eje del desarrollo local, Manuales de Capacitación Municipal No. 1, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Quito.

SIICA. 2002. Ecuador forestal. http://www.sica.gov.ec/agronegocios/Biblioteca/Ing%20Rizzo/forestacion/ecuador_forestal.htm (nov 2002).

Solari. 1976. Teoría Acción Social y Desarrollo en América Latina. México: Ed. Siglo XXI.

Sztompka, Piotr. Las lecciones de 1989 para la teoría sociológica. en Zona Abierta 82-83

Thiel, Reinold. 2001. Teoría del Desarrollo: nuevos enfoques y problemas. Caracas: Nueva Sociedad.

Thedieck, Franz. 2000. Evaluación de la oferta de formación y capacitación en Quito, Guayaquil, Cuenca y Manta. Quito: GTZ.

Tirira, D. (ed.) 2001. Libro Rojo de los mamíferos del Ecuador. Quito: SIMBIOE /EcoCiencia/ Ministerio del Ambiente/UICN. Serie Libros rojos del Ecuador, Tomo 1, Publicación especial sobre los mamíferos del Ecuador 4.

Torres D., Víctor Hugo. 1999. Proyectos de Agua y Saneamiento Rural: lecciones aprendidas. Quito: Programa de Agua y Saneamiento PNUD-Banco Mundial.

Torres D., Víctor Hugo. 1999. El desarrollo local en el Ecuador: discursos, tendencias y desafíos, en Ciudadanías emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local. Quito Grupo Democracia y Desarrollo Local, Editorial Abya Yala.

TRAFFIC. 2000. Diagnóstico para la implementación de la Iniciativa Bio-comercio. Documento no publicado. Quito: BIOCON y Ministerio del Ambiente.

UICN. 2001. Cambio climático y biodiversidad: Cooperación entre el CDB y la Convención Marco sobre Cambio Climático. Montreal: UICN.

Van Dam, C. 2000. La Equidad en el Convenio sobre Diversidad Biológica: transitando un campo minado. Documento de discusión para el Congreso Mundial de la Conservación, Octubre 2000. <http://www.redcapa.org.br/redcapa98.htm>

Varios autores. 1999. Ciudadanías emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local. Quito: Grupo Democracia y Desarrollo Local, Editorial Abya Yala.

Varios autores. 2001. Taller Intercultural de Mujeres Líderes en Poderes Locales. Quito: Instituto Científico de Culturas Indígenas, Memoria 3.

Winograd, M. y Messias Franco, R. 1995. Marco Conceptual para el Desarrollo y Uso de Indicadores Ambientales y de Sustentabilidad para Toma de Decisiones en Latinoamérica y el Caribe Conceptual Framework to Develop and Use Environmental and Sustainability Indicators for Policy-Making in Latin America and the Caribbean. Documento para discusión. México: PHUMA-CIAT.

World Conservation Monitoring Centre. 1998. Handbooks on Biodiversity Information Management Volume 1 Information and Policy. World Conservation Monitoring, Center Series, Commonwealth Secretariat. Editor J.H. Reynolds. UK.

WRM. 2002. Bosque amazónico, 10 años después de la cumbre de la Tierra. <http://www.wrm.org.uy/paises/Amazonia/Ecuador.html> (nov 2002)

ANEXO 1

BIOMAS TERRESTRES					
	Clima y suelos	Vegetación principal	Animales	Regiones principales	Preocupaciones ambientales
DESIERTOS	Muy secos; días calurosos y noches frías. Precipitación <25 cm al año. Suelos escasos y porosos.	Escasos matorrales y arbustos espinosos, cactus y flores pequeñas. Sistemas de raíces poco profundas.	Rodedores, lagartijas, sapos, serpientes, búhos, halcones, aves pequeñas y numerosos insectos.	Norte y suroeste de África; partes del oriente y centro de Asia; la Gran Cuenca y SO de EE.UU.; N de México.	Cubren un tercio de la superficie terrestre. Actualmente los desiertos se están expandiendo por el pastoreo excesivo y la deforestación de tierras marginales.
PASTIZALES	Muy temporales, con lluvias abundantes durante la temporada de lluvias, y calientes y secos durante el verano. Incendios frecuentes. Precipitación pluvial de 25-150 cm, por año. Suelos ricos y profundos.	Especies de pastos, hierbas altas en las áreas lluviosas y hierbas cortas en las áreas secas. Matorrales esporádicos y bosques ocasionales en algunas áreas.	Grandes mamíferos rumiantes: bisontes, antílopes, caballos salvajes, canguros, jirafas; depredadores: lobos, coyotes, leopardo, leones, hienas. Variedad de aves; pequeños animales excavadores: conejos, mangostas, liebres.	Centro de América del Norte, centro de Rusia y Siberia; África subecuatorial y América del Sur; buena parte del Sur de la India; Norte de Australia.	Se han venido transformando en áreas de cultivo de maíz, soja, trigo. Sirven como tierras de pastoreo para rebaños de vacas, ovejas y cabras.
BOSQUES TROPICALES LLUVIOSOS	No son estacionales. Temperatura anual promedio de 28°C. Lluvias frecuentes y abundantes, promedio anual >240 cm. Suelos delgados y a veces ácidos, con pocos nutrientes.	Gran diversidad de árboles altos, de hasta unos 60 m, epifitas, poca vegetación en el suelo.	Enorme biodiversidad, insectos exóticos y coloridos; anfibios, reptiles, abundancia de aves: lagartos, caimanes, serpientes, loros, guscarinos, monjes y mamíferos pequeños, tigres, jaguares.	Norte de América del Sur; América Central; este y centro del África ecuatorial; sureste de Asia; varias islas en los océanos Índico y Pacífico.	Gran deforestación para dotación de tierras para agricultura o ganadería. Por lo tanto se produce pérdida de biodiversidad, erosión del suelo y se aumenta la posibilidad de deslizamientos e inundaciones. La tala y quema de los bosques tropicales influye en el ciclo del carbono.

BIOMAS TERRESTRES					
	Clima y suelos	Vegetación principal	Animales	Regiones principales	Preocupaciones ambientales
BOSQUES TEMPERADOS	Estacionales. Temperaturas por debajo del punto de congelación en invierno, veranos muy calurosos y húmedos. Régimen de lluvias de 75-200 cm. por año. Suelos ricos.	Árboles caducifolios (robles, nogales, fresnos) con algunas coníferas (pinos, cicutas); matorrales bajos, helechos, líquenes y musgos.	La riqueza del suelo alberga numerosos microbios; mamíferos: ardillas, mapaches, zarigüeyas, liebres, zorras, ciervos, coyotes, osos negros; aves: tordos, curruces, búhos, halcones; reptiles, ranas sapos y salamandras.	Oeste y centro de Europa; este de América del Norte.	Tala desmedida de los árboles ha llevado a la erosión y pérdida de nutrientes en el suelo y pérdida de biodiversidad. Los árboles son diezmados por la lluvia ácida y la contaminación.
BOSQUES DE CONIFERAS	Estacionales, con inviernos largos y fríos. Precipitación escasa en invierno y abundante en verano. Suelos ricos en humus y ácidos.	Coníferas (piceas, abetos, pinos, cicutas), pocas árboles caducifolios (abedules, alces). Escasa vegetación en el suelo.	Grandes herbívoros (venados, alces, caribúes), roedores (ratones, liebres, ardillas rojas), depredadores (lince, zorra, osos). Importantes áreas de anidación para aves migratorias.	Regiones septentrionales de América del Norte, Europa y Asia, que se extienden al sur en las mayores elevaciones (terrenos montañosos).	Uso de pesticidas para controlar insectos puede envenenar las cadenas alimenticias. La construcción de diques para hidroeléctricas y simuladores de agua inundan los bosques. Bosques cercanos a zonas industriales están afectados por la contaminación y la lluvia ácida. La tala de bosques destruye el hábitat y pone a las especies en peligro de extinción.
TUNDRA	Frío extremo en la estación de florecimiento, de días largos y temperaturas moderadas. Precipitación menor de 25 cm. por año. Suelos delgados y subsuelo permanentemente congelado.	De poco crecimiento: líquenes, musgos, pastos, juncos y arbustos enanos.	Lemíngos, liebres árticas, lince, osos pardos, búhos nival; herbívoros grandes (caribúes, renos, bueyes almidieros y ovejas montañesas). Durante el verano: gansos, patos y otras aves acuáticas. Insectos y otros vertebrados.	Norte de los bosques de coníferas del hemisferio boreal, que se extiende al sur en las elevaciones superiores a estos bosques.	Las condiciones difíciles y la poca productividad evitan la explotación de este bioma por parte del hombre. La extracción de petróleo y la urbanización trastornan la vida silvestre, contaminan las áreas y llevan a la pérdida de animales grandes.

BIOMAS ACUÁTICOS					
	Ubicación	Parámetros ambientales	Vegetación	Animales	Preocupaciones ambientales
HUMEDALES: Ciénegas de agua dulce, marismas y pantanos.	Tierras pantanosas en las regiones de poco drenaje que reciben lluvias moderadas a abundantes; a menudo ocupan lugares que han formado lagos y estanques.	Sistemas poco profundos, a veces húmedo sólo en la estación. El sedimento es negro y rico, a menudo anaeróbico debajo de la superficie. Abundantes nutrientes, excepto en los pantanos ácidos.	Las marismas suelen estar pobladas de juncos y carrizos. En las ciénegas hay árboles resistentes al agua (sauces llorones, cañarinas, arces rojos y cedros). Pantanos ocupados, por espartinales y matorrales bajos.	Anfibios y reptiles, peces pequeños, numerosos invertebrados, aves zancudas, patos y gansos; mapaches. Lagartos en las regiones más cálidas.	El desagüe proveniente de tierras de regadío puede causar la acumulación de productos químicos tóxicos. Las tierras pantanosas suelen ser convertidas en zonas urbanas, agrícolas y ganaderas.
LAGOS Y RÍOS	Lagos y estanques: depresiones físicas que permiten la acumulación de agua de lluvia y del subsuelo. Ríos y arroyos: flujos de agua que se desplazan por gravedad a los océanos y ríos mayores.	Menor concentración de sólidos disueltos que en el océano, determinada por los tipos de suelos que rodean al cuerpo de agua. La estratificación vertical estacional de los lagos separa a las masas de agua en ríos y arroyos, que corren en un sentido.	Algas microscópicas suspendidas (fitoplancton) o en rocas y sedimentos (perfiton); plantas elevadas arraigadas en el fondo y sumergidas o emergentes (macrofitas).	Crustáceos microscópicos y rotíferos suspendidos (zooplancton); muchos invertebrados (larvas de insectos especialmente); reptiles y anfibios; muchas clases de peces que se alimentan de plantas y de otros animales; nutrias, mapaches, aves zancudas, patos, gansos, cisnes.	Productos químicos tóxicos y otros contaminantes afectan la calidad del agua, matan la fauna silvestre. La eutroficación por exceso de nutrientes causa el crecimiento indeseable de la vegetación. Especies introducidas eliminan a las especies nativas. La descarga de ácidos acidifica las aguas y mata a los peces. La erosión modifica el lecho de los ríos y origina inundaciones y pérdida de hábitats acuáticos.

BIOMAS ACUÁTICOS

	Ubicación	Parámetros ambientales	Vegetación	Animales	Preocupaciones ambientales
ESTUARIOS	Regiones costeras donde los ríos se unen a los mares; pueden formar bahías detrás de islas frontales arenosas.	Salinidad variable debido a la mezcla de aguas dulces y salinas; las mareas forman corrientes de dos sentidos, lo que favorece la mezcla de aguas. A menudo son ricos en nutrientes y sedimentos suspendidos. Los sedimentos del fondo suelen ser anaerobios.	Fitoplancton en columnas de agua, pastos marinos, algas marinas; Hierbas de salinas crecen en la zona intermedia y forman ambientes salinos únicos; en los trópicos se forman los manglares, con muchos árboles y arbustos resistentes a la salinidad.	Zooplancton en columnas de agua; rica fauna de crustáceos y gusanos en los sedimentos del fondo; abundantes peces, algunas larvas de especies oceánicas; aves acuáticas, patos y gansos.	Casi todos los estuarios están afectados por la eutrofización, que trae cambios en la vegetación y la vida animal. Los estuarios reciben aguas negras mal tratadas, que contaminan las aguas y vuelven a los crustáceos no aptos para el consumo. A menudo se rellenan los estuarios para elevar construcciones.
ZONA INTERMAREAS	Regiones costeras comprendidas entre las mareas.	Exposición cíclica al aire y a la inundación del mar por las mareas; fuerte acción de las olas en la parte que da hacia el mar. Si el sustrato es arenoso, se forman playas; sino, hay superficies rocosas.	Algas microscópicas en las arenas húmedas; grandes algas rojas y pardas, mugo y hiedras adheridas a las superficies rocosas donde la acción de las olas es fuerte.	Pequeños crustáceos y moluscos en las playas (caracoles, ostras, anémonas, erizos, estrellas de mar). Aves zancudas, gaviotas, golondrinas de mar, somorgujos, patos, colimbo.	El uso humano de las playas impide el apareamiento de algunas especies de aves en peligro de extinción. Los derrames de petróleo crean condiciones tóxicas en las líneas costeras.
ZONA NERÍTICA (costa oceánica)	A partir de la costa, a menudo sobre la plataforma continental, hasta una profundidad de 200 m. En los trópicos los arrecifes de coral son las principales formas.	Mucha productividad debido al acoplamiento y transporte de nutrientes desde los estuarios; las columnas de agua se mezclan en el fondo, excepto donde hay estratificación vertical estacional. Las corrientes de las	Fitoplancton de algas microscópicas domina la productividad; hay algunas plantas bentónicas donde la claridad del agua lo permite. En los arrecifes de coral, las algas viven en simbiosis con los corales;	Abundante zooplancton microscópico en las columnas de agua; en el fondo, fauna rica de gusanos, moluscos y crustáceos; gran variedad de fauna en los arrecifes de coral; peces variados y abundantes;	Los contaminantes de estuarios y ciudades afectan a peces y crustáceos. El incremento de los niveles del mar inundará muchas áreas costeras bajas. La captura excesiva de

BIOMAS ACUÁTICOS					
	Ubicación	Parámetros ambientales	Vegetación	Animales	Preocupaciones ambientales
ZONA LERÍTICA (costa oceánica)		mareas favorecen las mezclas.	predominan las hierbas tortugas y otras algas mayores.	medusas, tortugas, gaviotas, golondrinas de mar; patos buceadores, alcastraces y una variedad de aves que se alimentan de peces; focas, morsas, pingüinos, delfines y ballenas abundan por regiones.	las pesquerías costeras causa la pérdida de cepas de crianza y origina cambios ecológicos.
ZONA OCEÁNICA	Cubre el 70% de la superficie de la Tierra, a partir del borde de las placas continentales.	Grandes profundidades (hasta 11.000 m), frías y oscuras salvo en los primeros 200 m. Pocos nutrientes excepto donde las corrientes verticales llevan a la superficie aguas profundas.	Exclusivamente fitoplancton (predominan coccolitoforidos, diatomeas, dinoflagelados). Varía de acuerdo con la disponibilidad de alimentos.	Diversa fauna de zooplancton junto con peces adaptados a diferentes profundidades. Escasa fauna en el fondo, excepto en las regiones de respiraderos termales profundos. Aves marinas (petreles, albatros); ballenas, delfines, atunes, tiburones, manta rayas, calamares. Peces de las profundidades con bioluminiscencia.	La reducción de la capa de ozono matará el fitoplancton del océano Antártico, lo que afectará las cadenas alimenticias. La pesca con red en mar abierto agota la reserva de peces y mata aves, tortugas y mamíferos marinos. La caza de ballenas ha llevado a un abrupto descenso de la mayor parte de las especies.