

INTRODUCCIÓN AL DESARROLLO LOCAL SUSTENTABLE



María Argüello, Centro de Investigaciones CIUDAD,
Fabricio Guamán, Victor 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

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, enzurronan 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.tdme.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, continuaría 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 (Peñañiel 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.