

INTRODUCCIÓN AL DESARROLLO
LOCAL SUSTENTABLE



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

Instituciones participantes en mesas de

trabajo

AMINGAY

Ambiente y Sociedad

CAMAREN

Ciudad

COMUNIDEC

Corporación Mashí

EcoCiencia

ETAPA

FUNDECOL

FUNDES

IEE

Ministerio del Ambiente

SALAMANDRA

SENDAS

SNV

TERRANUEVA

Instituciones locales participantes

Amazanga

Asamblea Caritonal de Cotacachi

Comuna Agua Blanca

EMAC

OPIP

PROMACH

Universidad del Azuay - IERSE-

© CAMAREN, QUITO - ECUADOR, 2004

Título: Introducción al Desarrollo Local Sustentable

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

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

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

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

Edición técnica: Pablo Ospina Peralta

Edición: María Belén Cevallos

Validación: Promoción 2003

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

Ilustraciones: Geovanny Bonilla

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

Págs. 8, 10, 142 Heifer - Ecuador

Otras fotografías: IEE

Impresión: Fraga Impresores

Auspicientes: COSUDE, Embajada Real de los Países Bajos

Organismo internacional asesor: INTERCOOPERATION

CAMAREN: camaren@hoy.net

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

IEE: San Ignacio 134 y 6 de Diciembre

Of : 2 Telf.: 250 - 4496

Impreso en Quito - Ecuador
Febrero - 2004

CONTENIDO

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

APÍTULO 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 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	<ul style="list-style-type: none">• Grado de integralidad del proceso de desarrollo• Capacidad de elaboración de respuestas diferenciadas
Sistema de actores	<ul style="list-style-type: none">• Rol o función de los actores• Formas de articulación• Sistema de relaciones de poder
Identidad local	<ul style="list-style-type: none">• 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
<p>Modos de desarrollo según el grado de integración del proceso</p>	<p>Modo de desarrollo integral</p>	<p>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.</p>
	<p>Modo de desarrollo con tendencia a la integralidad</p>	<p>Voluntad de orientar el proceso hacia la integralidad, aun cuando sus componentes se presenten disociados. Presencia de actores locales que pueden dirigir el proceso.</p>
	<p>Modo de desarrollo desarticulado dual</p>	<p>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.</p>
	<p>Modo de desarrollo disperso</p>	<p>Actividades de poca importancia, además desarticuladas. La sociedad se dispersa en actividades e intereses incapaces de articularse.</p>
<p>Modos de desarrollo según el grado de capacidad diferenciada al entorno</p>	<p>Alta capacidad de respuesta diferenciada</p>	<p>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.</p>
	<p>Proceso de construcción de respuestas diferenciadas</p>	<p>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.</p>
	<p>Respuestas diferenciadas a nivel del discurso</p>	<p>Por lo general, en zonas muy deprimidas. La sociedad es muy poco diferenciada. Hay intenciones de diferenciación. Elementos débiles de un proyecto local.</p>
	<p>Ausencia de referencias a la diferenciación de la respuestas</p>	<p>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.</p>

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 disociado 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".