

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

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

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, Plimampiro, Sevilla de Oro, Guachapala, El Pan, Gualaceo, Chordeleg, Pauto, Santa Isabel, El Ángel, Sangolquí, 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 tejendo 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 Osogoche. 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 "Serafín 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-forestal, 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, PROTO5, 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 Arajuno 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 zocriadero 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 impulsó 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.