

**BUSCANDO CAMINOS
PARA EL DESARROLLO LOCAL**

CORPORACIÓN MASHI

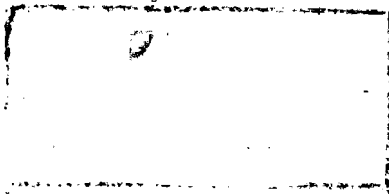
Diseña y ejecuta programas en las Áreas de Desarrollo social; Comunicación social y difusión cultural; Género y ambiente. El Programa de Construcción de Ciudadanía Protagónica y Solidaria viene desarrollándose desde 2002 con la generación de investigación, debates, capacitación a grupos sociales, líderes comunitarios y gobiernos locales; y el desarrollo de propuestas de desarrollo social integral.

TERRANUEVA- GESTIÓN SOCIAL

Fundación ecuatoriana especializada en gestión local y en agricultura sustentable. Tiene como propósito el fortalecimiento de actorías institucionales y sociales en perspectiva de contribuir al cambio, la transparencia y el control social en procesos de gestión local. Desde el año 2000, Terranueva, como parte del Grupo Democracia y Desarrollo Local, ejecuta un programa de formación de nuevos liderazgos sociales en diversos cantones del país.

EcoCIENCIA

Fundación Ecuatoriana de Estudios Ecológicos, desde 1989 tiene como misión conservar la diversidad biológica mediante la investigación científica, la recuperación del conocimiento tradicional y la educación ambiental, impulsando formas de vida armoniosas entre el ser humano y la naturaleza.



Buscando caminos para el desarrollo local/
Larrea, M., Larrea, S., Leiva, P., Manosalvas, R.,
Muñoz, J., Santillán P., F. y Sáenz, M. Editado por Eduardo Égüez. Quito: Corporación Mashi / Terranueva / EcoCiencia, 2005
192 p., 15 X 22 cm.

ISBN-9978-44-726-1

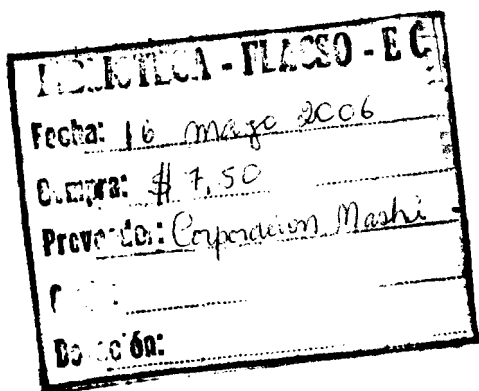
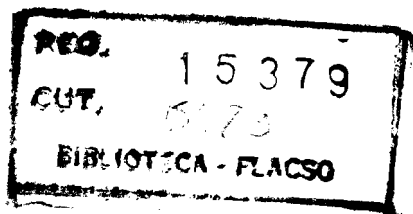
Otros descriptores asignados por los editores:
Desarrollo local/ Ciudadanía/ Participación /
Democracia/ Gestión socio-ambiental/ Formación socio-espacial/ Resistencias sociales/
Gestión local/ Control social/ Rendición de cuentas/ Biodiversidad/ Indicadores.



**BUSCANDO CAMINOS
PARA EL DESARROLLO LOCAL**

MARÍA DE LOURDES LARREA
SISSY LARREA
PILAR LEIVA
ROSSANA MANOSALVAS
JUAN PABLO MUÑOZ
FABIOLA SANTILLÁN PERALVO
MALKI SÁENZ

EDUARDO ÉGÜEZ
(EDITOR)



370
3200

Producción Editorial: Corporación Mashí
Editor: Eduardo Egúez

Imagen de Portada: Sigifredo Camacho Briceño
El Aventador, óleo sobre tela (150 X 150 cm),
de la Serie "Evocación cósmica", Quito, 2005.

Diseño: Miguel Samaniego
Impresión: somos punto y línea producciones

Corporación Mashí
Tel: (593-2) 2449578/ 097776453. Quito, Ecuador
e-mail: corporacionmashi@post.com

Terranueva
Tel: (593-2) 2525432. Quito, Ecuador
e-mail: fun_terraneueva@terraneueva.org

EcoCiencia
Tel: (593-2) 2548752 /09-9235284, Quito, Ecuador
e-mail: goblocales@ecociencia.org
info@ecociencia.org

ISBN-9978-44-726-1
© Corporación Mashí
Terranueva
EcoCiencia,
2005

ÍNDICE

Introducción

3

Eduardo Kingman

Prólogo

11

María de Lourdes Larrea, Sissy Larrea, Pilar Leiva
Construcción de Ciudadanías en Espacios Locales

17

María de Lourdes Larrea

Recuperando las Memorias de Resistencias

41

Juan Pablo Muñoz

Desarrollo y Democracia Local: Contexto, Tendencias y Desafíos

57

Rossana Manosalvas

Potencialidades de la Biodiversidad para el Desarrollo Local

85

María de Lourdes Larrea

Reflexiones sobre Espacio y Sociedad Local

103

Fabiola Santillán Peralvo

El Control Social y la Rendición de Cuentas: Herramientas de la Gestión Local

125

Malki Sáenz

Visión Nacional de los Ecosistemas Terrestres Continentales

155

DESARROLLO Y DEMOCRACIA LOCAL: CONTEXTO, TENDENCIAS Y DESAFÍOS

JUAN PABLO MUÑOZ*

Introducción

EN ESTE PERÍODO caracterizado por la integración mundial del capital, por los flujos veloces de las informaciones, por la liberalización mercantil, el repliegue de los Estados nacionales, por la llamada “globalización”, resulta paradójica la emergencia y hasta protagonismo del tema del desarrollo “local”.

Sorprende también que en el caso ecuatoriano y en otros países, frente a una profunda crisis de legitimidad del sistema político y ante un notable deterioro de la institucionalidad pública, los gobiernos locales han fortalecido su imagen al punto de que varios alcaldes/as, incluyendo los de las dos principales ciudades (Quito y Guayaquil), han logrado reelecciones con elevados porcentajes de votos.

Detrás de esta visión favorable de los gobiernos locales, existen discursos que interpretan de manera diversa los sentidos del desarrollo, de la democracia, incluso del sentido de localidad, de municipalismo o gobernabilidad. Entramos entonces en un campo de discursos y de prácticas diferentes y en disputa.

En este artículo intentaré colocar algunos elementos de

* Director de la Fundación Terranueva - Gestión Social.

análisis sobre el contexto de la globalización y del lugar de lo local en este escenario; luego me aproximaré a los discursos en disputa sobre desarrollo y democracia; a partir de estos elementos de contexto y de tendencias daré una mirada al desarrollo local en el país; para finalizar con unas algunas conclusiones y desafíos.

La globalización¹

La interpretación de la compleja realidad de las sociedades del siglo XXI está en pleno debate. Para algunos vivimos el fin de la historia pues se ha llegado a un mundo global con una sola orientación y sentido: el capitalismo y la democracia liberal. Para otros, ésta no es más que una nueva fase del capitalismo regida por el capital financiero sobre el capital productivo y por la información como eje estructurante. Para unos hablar de globalización es un eufemismo que esconde la consolidación de un régimen imperialista a escala planetaria. Incluso, dicen, ya no se debe hablar de imperialismo sino de "imperio"² en la medida en que ya no son los Estados imperialistas el poder hegemónico sino que se ha configurado un solo eje de poder global regido por las transnacionales, más allá de cada Estado Nacional.

No pretendo dilucidar tan complejo debate, que tiene que ver con las opciones epistemológicas, políticas e ideológicas con que se mire el fenómeno. Pero sí intento recoger algunos puntos que, para nuestro tema, nos permitan tener una referencia general sobre este escenario mundial.

Si bien la categoría "globalización"³ ha emergido con fuerza en las últimas dos décadas, principalmente a partir de la caída del muro del Berlín (1989), en realidad el término alude a un largo proceso de consolidación del capitalismo a nivel mundial. Para algunos la globalización se remite incluso a la conquista de América por parte de Europa, allá por los siglos XV y XVI, cuando ocu-

1 Este acápite es tomado parcialmente del artículo "La globalización" elaborado por María Fernanda Espinosa y Juan Pablo Muñoz, con base a un texto previo de Mario Unda, para el sistema de formación del Grupo Democracia y Desarrollo Local (GDDL), 2005.

2 Es la tesis que proponen Toni Negri y Michael Hardt en su libro IMPERIO, cuyos postulados son cuestionados por Samir Amin en tanto este autor sostiene que vivimos una consolidación del imperialismo pero no de constitución de un único imperio.

3 Se ha tomado como referencias principales los argumentos de Beck Ulrich, Cordelier Serge, Leff Enrique, Samir Amin, Nair Sami, Negri Tony, Borja y Castells.

re la gran acumulación de capital que permitirá luego el despegue del capitalismo industrial europeo.

Sin embargo, es solo desde los años 70, con el surgimiento de nuevas tecnologías, la microinformática, el desarrollo de las comunicaciones, que se establecen los antecedentes principales para que la humanidad comience a girar hacia esta nueva configuración socio económica, política y cultural, que se consolidará con la caída del “socialismo real” que imponía barreras ideológico – políticas a la integración mundial del capitalismo.

Podemos reseñar los siguientes elementos centrales de este fenómeno de globalización:

- Expansión de la democracia liberal
- Dominio de las fuerzas del mercado
- Supremacía militar de los Estados Unidos
- Superación de la bipolaridad Este – Oeste
- Rol protagónico de FMI, BM, OMC, debilitamiento de Naciones Unidas
- Reducción y cambio de roles de los Estados Nacionales
- Configuración de plataformas supranacionales (UE, Asia, MERCOSUR, etc.)
- Integración global de la economía (“libre comercio”)
- Prevalencia del capital financiero sobre el capital productivo
- Nueva relación entre capital y naturaleza
- Reconocimiento de problemas ambientales globales
- Revolución de los medios de comunicación de masas
- Expansión del consumismo
- Tendencia hacia homogenización cultural (consumismo)
- Emergencia de identidades primordiales (étnicas, locales, religiosas)
- En la industria hay una dependencia cada vez mayor del conocimiento.
- Enorme rapidez de la obsolescencia de tecnologías.
- Aparición de corporaciones globales.
- Unipolaridad política y del pensamiento (democracia de mercado)
- Transnacionalización del poder, pero también de las resistencias
- Ampliación de los flujos migratorios

Vivimos una modificación mundializada de las características económicas (dominio de las finanzas globales sobre la producción) y de los agentes económicos (las corporaciones globales). Asistimos

a una reconfiguración de los mercados y de sus actores principales: las transnacionales. El aperturismo comercial es uno de los elementos principales de esta redefinición y se visibiliza a través de los acuerdos de libre comercio que se multiplican por todo el orbe (como el TLC que Estados Unidos pretende establecer con Ecuador).

Entre otros aspectos, la globalización en curso, hegemonizada por el capitalismo neoliberal, implica una redefinición del anterior Estado de bienestar que tenía un importante rol de regulación del mercado externo e interno, de intervención en la economía, de provisión de políticas sociales.

Las reformas estatales neoliberales promueven la reducción de esos Estados Nacionales “benefactores”, el aperturismo o liberación comercial, las desregulaciones de los mercados financieros, laborales; además, dan paso a redefiniciones de los espacios nacionales hacia la construcción de plataformas continentales o regionales, como la Unión Europea, el NAFTA, el MERCOSUR, Comunidad Andina, etc.

Se dice, entonces, que los Estados Nacionales ceden soberanía en el marco de estas reconfiguraciones espaciales, que implican tanto los procesos económicos, sociales, políticos y culturales. Se ha redefinido también la interpretación de la soberanía. Se plantea ahora que la categoría de soberanía responde al paradigma de los Estados Nacionales decimonónicos y que los desafíos de “gobernanza”⁴ del mundo global, implican otras miradas de la soberanía, superando su adscripción a los Estados nacionales, hacia la construcción de plataformas supranacionales que involucren no solo a los Estados sino a los diversos actores sociales e institucionales presentes en los territorios.

De esta manera, los Estados Nación que han jugado un rol principal en la consolidación del capitalismo en los dos últimos siglos, comienzan a ser redefinidos por los intereses del propio capitalismo. Esta redefinición, como hemos dicho, pasa por la configuración de escalas supranacionales de toma de decisiones económicas y políticas (el ejemplo más claro es la Unión Europea) que permite mayores posibilidades de competencia a nivel internacio-

4 La categoría “gobernanza” proviene sobre todo del pensamiento ecológico y considera que la gestión del territorio no puede estar ligada a los espacios formales, administrativos / políticos sino a los requerimientos de gestionar regiones, cuencas, con el protagonismo de los actores en el territorio.

nal; pero, de otro lado, pasa también por las redefiniciones internas a los Estados desde una fuerte demanda por la descentralización de la gestión pública.

Entre las recetas difundidas por el neoliberalismo para reducir los Estados se han promovido las desregulaciones ya mencionadas, y, adicionalmente, las privatizaciones y la descentralización. Mientras la privatización tiene un claro contenido mercantilista y contrario a la participación del Estado en la economía; la descentralización, hace parte de un campo de disputa entre diferentes tendencias políticas e ideológicas.

Para unos la descentralización puede ser una herramienta propia del neoliberalismo para favorecer la reducción estatal, para entregar a los gobiernos locales las responsabilidades sociales abandonadas por el Estado y trasladar a ellos los déficit en los servicios de salud, educación. Para otros, la descentralización puede ser una herramienta para favorecer el acercamiento entre gobierno y sociedad civil, para avanzar hacia una democracia participativa y hacia la redistribución de la riqueza.⁵

Finalmente, otro aspecto importante a destacar en estos cambios que provoca la globalización en curso, tiene que ver con las identidades. Mientras durante dos siglos los Estados buscaron afianzar las identidades de los pueblos hacia la referencia de nacionalidad, superando las identidades primordiales vinculadas al territorio, las regiones, las religiones, las localidades, la etnicidad; la globalización al debilitar a los Estados Nacionales ha provocado una tendencia importante de revitalización de esas identidades primordiales.

Aunque, muy esquemáticamente planteados, estos diversos aspectos de la globalización y de las reformulaciones sobre las escalas territoriales, dan cuenta de lo que se viene denominando "glocalización"⁶; esto es la construcción de una nueva modalidad de gestión espacial que conjuga las realidades locales con las globales, atravesando (o saltando) a los Estados Nacionales. Hay que pensar global para actuar local, dicen unos, hay que pensar y actuar "glocalmente", contestan otros. Esto nos lleva necesariamente a la reflexión sobre qué lugar ocupan las localidades ahora, en medio de este proceso de globalización y de hegemonía neoliberal.

5 Sobre las tendencias de la descentralización en América Latina y Ecuador recomendamos de Augusto Barrera, Franklin Ramírez y Lourdes Rodríguez "Ecuador, un modelo para desarmar", GDDL-Abya Yala, Quito, 2da edición, 2005.

6 Sánchez Parga (1997), coloca en forma temprana en Ecuador este de la "glocalización".

“Glocal” o local: diversas aproximaciones

Hemos visto cómo la actual globalización, hegemonizada por los intereses de las transnacionales y guiada por el discurso neoliberal, promueve la reducción de los Estados Nacionales y la configuración de nuevos espacios supranacionales como las diferentes plataformas continentales (Unión Europea) o regionales (MERCOSUR, CAN), tendientes a favorecer la competitividad, bajo el discurso del “libre comercio” a escala mundial.

Hemos revisado también que las recetas neoliberales han presionado para avanzar en el aperturismo mercantil, las privatizaciones, la desburocratización, las desregulaciones laborales, financieras, la desgravación arancelaria, la descentralización. Todo esto ha contribuido a un debilitamiento de las estructuras institucionales de los Estados Nacionales.

Hace falta añadir ahora que durante las dos décadas de aplicación de las reformas neoliberales, se ha producido un fenómeno interno que presiona también sobre los Estados Nacionales. Se trata del fortalecimiento de muchos gobiernos locales que han venido pugando por dejar de ser administradores de algunos servicios básicos para convertirse en verdaderos gobiernos que promuevan el desarrollo de sus localidades.

También, más allá de los gobiernos locales, muchas organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales (indígena, campesino, urbano), en su lucha por la democratización de los Estados Nacionales, han dado prioridad a los gobiernos locales.

El Banco Mundial, del mismo modo que ha empujado las reformas neoliberales hacia el aperturismo y la reducción estatal, ha impulsado la potenciación de las capacidades de competitividad de las localidades, así como el fortalecimiento de los municipios considerándolos como los espacios públicos más cercanos a la ciudadanía y por tanto quienes tendrían las mayores potencialidades para enfrentar los temas relacionados con la “administración de la pobreza”.

En este marco, sea desde el enfoque neoliberal como desde los discursos neo estructuralistas⁷, que desde las posiciones contra hegemónicas, anti o alter neoliberalismo, han emergido en las dos últimas décadas con inusitada fuerza los temas del desarrollo local, el municipalismo, la gobernabilidad, la democracia participativa.

7 El neo estructuralismo considera necesaria la participación del Estado para regular el mercado, para intermediar en las relaciones entre capital y trabajo, para garantizar algunos servicios sociales.

Es así como se han ido constituyendo diversos discursos alrededor de lo local y de sus relaciones con lo global. Para el neoliberalismo, como se ha dicho, los espacios locales son enclaves principales para activar las capacidades de competitividad en un mundo de “libre comercio”. Para el enfoque neo estructuralista los espacios locales pueden permitir un acercamiento entre el Estado local y la ciudadanía para mejorar la gestión; los espacios locales pueden fortalecer el mercado interno y a la vez funcionar dinámicamente hacia los mercados externos.

Mientras que para un enfoque crítico a los anteriores y centrado en la búsqueda del cambio social, la existencia de niveles de autonomía relativa de los espacios locales hacia las estructuras nacionales y a los condicionamientos globales, debería permitir activar transformaciones desde las localidades que pueden contribuir a cambios en los niveles nacionales e, incluso, global.

En todo caso, cualquiera que sea el enfoque, para abordar las tendencias actuales sobre el desarrollo y la democracia a nivel local, hace falta caracterizar qué mismo entender por local, por desarrollo y por democracia.

Desarrollo y localidades

¿Que entender por local?⁸

Si partimos desde criterios políticos y administrativos, las localidades serían las unidades subnacionales reconocidas jurídicamente para la administración del Estado y para la representación política. En el caso del Ecuador, la Constitución de 1998 establece que estas unidades son las provincias, los cantones, las parroquias y las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

Sin embargo, lo local no está necesariamente vinculado a los criterios administrativos del Estado, ya que la localidad puede ser entendida también desde una entrada geográfica, es decir como cuencas, micro cuencas, regiones (costa, sierra, amazonía), o desde entradas relacionadas a las identidades étnico culturales (territorios indígenas, afros); incluso puede ser definido por la presencia de una organización social en determinado territorio. In-

8 En esta parte recogemos principalmente los aportes de Augusto Barrera y Betty Tola incluidos en los Cuadernos de Lectura para el Sistema de Formación de Liderazgos del GDDL, 2004.

cluso una localidad puede ser transversal a unidades administrativas subnacionales o nacionales.

Algunos elementos generales que pueden permitirnos caracterizar lo local más allá de las posibles fronteras administrativas, geográficas o étnico culturales, serían: el reconocimiento de un determinado territorio en el que se asientan actores sociales e instituciones que establecen entre ellos relaciones sostenidas; la existencia de relaciones sociales de producción y reproducción social que generan identidades capaces de estructurar un nivel de organización política; la posibilidad de reconocer en el territorio identidades, sentidos culturales que se diferencian de otras identidades y sentidos culturales.

Más allá de estas definiciones que, como vemos, resultan finalmente arbitrarias, lo importante es el por qué y con qué propósitos se ha ido identificando a las localidades como espacios estratégicos para activar el desarrollo. El leit motiv de las propuestas de desarrollo local tiene que ver con la potenciación de las capacidades y sinergias entre actores sociales e institucionales para promover el desarrollo y la democracia en un determinado territorio. Volvemos entonces al tema de las diferentes visiones sobre desarrollo y sobre democracia.

Distintas visiones de desarrollo⁹

El tema del desarrollo nace luego de la Segunda Guerra Mundial; con el proceso de independencia de colonias europeas sobre todo en el África, los hacedores de políticas y los estudiosos sociales comienzan a preocuparse de los países que hasta entonces estaban fuera de la órbita occidental.

Surge así la identificación de un mundo “desarrollado” que se encuentra al norte y que logra a través de los procesos de industrialización mejorar los ingresos brutos nacionales (PIB) y los ingresos de cada uno de sus habitantes (per cápita). Y, del otro lado, un mundo “subdesarrollado” sumido en la pobreza con un bajísimo PIB, dedicado a la producción primaria, desprovisto de tecnología industrial.

En pleno periodo de guerra fría entre los USA y la Unión Soviética y de surgimiento de Naciones Unidas; sea por los intereses políticos de los ejes polarizados (cada uno interesado en ampliar

9 Este acápite tiene como fuente principal los trabajos preparados por Juan Pablo Muñoz para los cursos de formación de liderazgo de Terranueva y del GDDL.

su influencia); como por las preocupaciones de Naciones Unidas frente a la desigualdad entre países desarrollados y subdesarrollados; el tema de promover el desarrollo en los países del denominado “tercer mundo” se volvió una prioridad.

Pero ¿cómo promover ese desarrollo? ¿Cómo mejorar el PIB de los países “atrasados”? Las respuestas han sido diversas según los intereses políticos en juego y según los enfoques ideológicos. Una muy rápida mirada a las concepciones sobre desarrollo desde la posguerra hasta la actualidad nos parece útil para colocar mejor las actuales propuestas sobre desarrollo local.

Muy sumariamente podemos identificar dos corrientes principales que tuvieron vigencia hasta los años 70. La teoría protagonizada por W. W. Rostov, economista nacido en los Estados Unidos, señala que los países subdesarrollados pueden y deben alcanzar el desarrollo anhelado siguiendo los modelos de los países industrializados. En su libro “Los estudios del crecimiento económico: un manifiesto no comunista” (1960), da cuenta de los diversos estadios por los que atraviesan las sociedades humanas hasta llegar a la edad del consumo de masas. Su teoría implicaría que todas las sociedades deben transitar, “despegar”, hacia la industrialización y el consumo masivo a partir de sus propios recursos, invirtiendo en ciencia y tecnología, modernizando sus instituciones y superando una traba cultural: “la aceptación fatalista del statu quo natural y social”.

Frente a esta teoría que podemos reconocer como evolucionista y unilineal, pues considera que todas las sociedades deben seguir un mismo camino; que es además internista porque no toma en cuenta las influencias externas como obstáculos o estímulos para el desarrollo. Surge la “teoría del subdesarrollo o de la dependencia”, liderada en un principio por otro economista de los USA, A.G. Frank, quien en su libro “capitalismo y subdesarrollo en América Latina” (1969), en contraste con Rostow, mira más allá de la realidad de cada Estado, reconociendo relaciones entre unas metrópolis que explotan a sus satélites en una cadena perversa. Para Frank los países satélites no pueden alcanzar el desarrollo de las metrópolis pues están subordinados y explotados por esos países.

Si bien Frank es contradictor de Rostow, detrás de ambos discursos está el mismo paradigma de desarrollo, entendido como crecimiento, como progreso, como industrialización y modernización. Solo que el “dependentismo” de Frank, que se convertiría en una importante corriente de pensamiento en A. Latina, critica el

orden mundial que no permite alcanzar ese desarrollo anhelado a los países subordinados, satélites del capitalismo.

A partir de esos discursos sobre el desarrollo, la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), desde los años 50 y 60 promovió el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Esta propuesta se basó en los argumentos de Prebisch con respecto a las relaciones centro periferia y los desiguales términos de intercambio. Su propuesta era, a través de la industrialización, dejar de ser exportadores primarios para agregar valor a las exportaciones a la par que dinamizar el mercado interno.

En el caso ecuatoriano este modelo de industrialización por sustitución de importaciones, se dio recién en la década del 70 gracias a los fondos petroleros y al endeudamiento externo. Sin embargo, este proceso va a truncarse por la emergencia de una década (80) de ajustes estructurales para favorecer el pago de las deudas externas de los países del sur. Ajustes promovidos por el FMI y el BM y que derivarían en la aplicación del modelo neoliberal, avalado en el hemisferio por el llamado consenso de Washington.

En contraste con el neoliberalismo, cuyos contenidos ya hemos expuesto al hablar de la globalización, han surgido en las últimas décadas algunas visiones “alternativas” sobre desarrollo. Entre ellas:

El desarrollo a Escala Humana: M. Max-Neef frente a la concepción mercantilista del desarrollo, propone una visión centrada en la satisfacción de las necesidades humanas, desde el respeto a las diversidades culturales. El desarrollo debe basarse en la generación de niveles crecientes de autodependencia, en la articulación orgánica entre humanidad y naturaleza, en la articulación de las localidades con las escalas internacionales y globales, en la participación de la sociedad civil en la gestión del Estado, en la redefinición de lo público desde la cotidianidad de la gente, en la valoración del ser y no del tener.

Amarty Sen hace una significativa contribución a este enfoque al colocar el énfasis en la necesidad de pensar el desarrollo como expansión de las capacidades de la gente; el desarrollo debe ser entendido como un proceso de emancipación y de ampliación de los derechos individuales y colectivos.

El desarrollo sustentable: Las preocupaciones ambientales, que se profundizan a partir de la década de los 80s, llevan a la Comisión Brundthol (nombre de la primera ministra noruega que la encabeza) de las Naciones Unidas a emitir un manifiesto en 1987

en el que se demanda que el desarrollo actual no comprometa el de las generaciones futuras; la polémica entre desarrollistas y conservacionistas que era importante en esos momentos, encuentra una salida en este planteamiento de sustentabilidad del desarrollo; hay que crecer económicamente pero pensando a la vez en la preservación de los recursos para las generaciones futuras.

Este planteamiento de sustentabilidad se ha ido enriqueciendo, sobre todo en América Latina, al incorporarse al criterio ambiental, otros relacionados con lo económico, lo social, lo político y cultural. Se habla entonces de un desarrollo económicamente redistributivo, socialmente justo, culturalmente respetuoso y políticamente democrático; lo que configura, junto con la protección ambiental, el llamado pentágono de la sustentabilidad.

El desarrollo autocentrado: Samir Amin, entre otros autores, consideran, retomando elementos de la teoría de la dependencia, que es necesario un desanclaje por parte de las sociedades periféricas de la globalización mercantilista. Se trata de promover no una autarquía (que no sería posible ni deseada), sino de privilegiar la acumulación interna y no a la inversa. Esto implicaría un mayor control local de los medios de producción, de los recursos naturales, de las capacidades tecnológicas y del conocimiento.

El etnodesarrollo: sobre todo a partir de la conmemoración de los 500 años de resistencia indígena, emergió y ha tenido cierta influencia una concepción del desarrollo desde la perspectiva y requerimientos de los pueblos y nacionalidades indígenas. Más allá de los paradigmas occidentales del desarrollo se trata de que cada pueblo busque su propio modelo de desarrollo desde su cultura e identidad étnica, desde su cosmovisión milenaria. De un lado esta ha sido una perspectiva emancipadora de los pueblos, pero desde otro lado, ha servido para justificar políticas neoindigenistas (integracionistas) por parte de los Estados Nacionales, con el apoyo del BM.

Tendencias sobre desarrollo local

En este contexto caracterizado por la globalización hegemónica por el neoliberalismo y en este campo de disputas políticas, ideológicas, conceptuales sobre el desarrollo, surgen los actuales discursos y prácticas sobre desarrollo local.

Podemos identificar al menos tres grandes tendencias sobre desarrollo local:

- a) Que proviene del discurso neoliberal y que considera a las localidades como enclaves importantes para los procesos de

acumulación global. Recordemos que en globalización se produce una redefinición de los espacios, que el capital juega directamente en las escalas locales a través del aperturismo mercantil y las desregulaciones estatales (laborales, financieras).

Desde esta visión las localidades deben adecuarse para ser competitivas, deben favorecer las inversiones externas ofreciendo condiciones laborales flexibles, bajos salarios; ofrecer infraestructuras productivas, servicios, conectividad (clusters, zonas francas, maquilas); ser flexibles también en términos fiscales, bajar impuestos, permitir repatriación de capitales; ofrecer seguridad jurídica a los inversionistas; no tener controles ambientales significativos; estar dispuestos a negociar con las transnacionales los patrimonios genéticos, la biodiversidad.

Las localidades deben preocuparse más de sus relaciones con el mercado mundial que con el Estado Nacional y el mercado interno. Las cadenas largas, el aprovechamiento de nichos de mercado para productos primarios son otros de los ejes de este modelo de desarrollo local.

b) Que proviene del discurso neo estructuralista (neo contractualismo) que recupera algunos elementos del Estado de Bienestar y promueve un desarrollo local, articulado a las políticas estructurales del Estado; que cree que el Estado debe cumplir un papel regulador en la economía y también debe asegurar el cumplimiento de algunas políticas sociales que garanticen los derechos a la población.

En este marco, el desarrollo local debe hacer parte de estrategias estatales y permitir un mejoramiento de las relaciones entre el trabajo y el capital, entre estado y sociedad civil. Debe mejorar las condiciones de vida con acceso a educación y salud. Los gobiernos locales, a través de la descentralización pueden jugar ese papel de provisión de servicios sociales básicos.

Se trata entonces de una tendencia que pretende dar un rostro más humano al capitalismo; pero manteniendo una visión aperturista y poco diferenciada en términos económicos del neoliberalismo. Incorpora las nociones de capital so-

cial en tanto tejidos de la sociedad civil y el capital humano como aumento de las capacidades y de las oportunidades, de cada persona al interior del capitalismo.

c) El desarrollo local como construcción del cambio social, que proviene de los movimientos sociales y del pensamiento social crítico y que pretende aportar a la transformación del régimen neoliberal vigente.

Este enfoque considera que es posible actuar en las localidades con programas de cambio y transformación; no se trata de hacer adecuaciones al formato neoliberal sino de emprender cambios hacia la redistribución de la riqueza, a la solidaridad social, hacia el respeto del medio ambiente, hacia una democracia participativa; es decir, hacia los conceptos que convergen en los discursos del desarrollo humano y sustentable.

Se trata de una tendencia en construcción que viene disputando desde diversas experiencias el sentido del desarrollo local; destaca en América Latina el proceso del Partido de los Trabajadores de Brasil y la gestión de diversos gobiernos locales, el más emblemático el de Porto Alegre. Con diferentes matices hay otras experiencias en el continente que dan cuenta de esta tendencia. Más adelante abordaremos al menos someramente algunos casos en el país.

Para este enfoque el eje principal lo constituyen los actores sociales locales quienes tienen en sus manos la posibilidad de levantar agendas de desarrollo local, tejer redes y acumular capacidades de incidencia política para lograr modificar las correlaciones de fuerzas en favor de la equidad social.

Podemos también identificar diversas tendencias de desarrollo local a partir de quienes las promueven. En muchos casos se trata de procesos activados desde los gobiernos locales, principalmente de los municipios, en algunas ocasiones con apoyo técnico, directo o indirecto, del Banco Mundial. En otros casos las experiencias surgen más bien desde la presión de la sociedad civil organizada que exige cambios en la gestión pública local y pretende mejores condiciones para el desarrollo económico, social y cultural. En otros, resulta de la conjunción de intereses y propuestas sea del gobierno local como de la sociedad civil.

Como hemos dicho antes, una localidad no es necesariamente el espacio político administrativo, por lo que se pueden también reconocer experiencias interesantes de desarrollo local en las cuales no participa el gobierno local, sino las organizaciones sociales de primero, segundo o tercer grado. En estos casos suele ser muy importante el papel de apoyo sea de ONG locales o internacionales. Aunque cabe señalarse que, en los últimos diez años, al menos una parte importante de la cooperación internacional ha privilegiado el trabajo directamente con municipios justamente desde un enfoque de desarrollo local.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar que los planteamientos sobre desarrollo local han estado relacionados también con los temas de gestión territorial y reformas del Estado. Esto tiene que ver con las iniciativas de desarrollo regional y de descentralización. En ambos casos, tanto desde el discurso del desarrollo regional, como de la descentralización se activan iniciativas públicas y de la cooperación internacional, que convergen en la necesidad de rediseñar la gestión pública con un sentido de gobierno territorial.

Desde estas diferentes tendencias reseñadas se aborda el desarrollo local con criterios distintos y hasta contrapuestos; miremos ahora las diversas dimensiones que pueden ser asumidas cuando se activan planteamientos de desarrollo local.

Dimensiones del desarrollo local

Aunque estas dimensiones atraviesan a las diversas tendencias que hemos revisado brevemente, en adelante intentaré recoger principalmente los conceptos y propuestas que vienen de la tendencia que pretende contribuir al cambio social, conjugando enfoques de desarrollo humano y sustentable.

El desarrollo económico local

Bajo la hipótesis que los espacios locales, si bien están insertos en procesos de acumulación nacional e internacional y que están condicionados por las lógicas estructurales, tienen también sus propias lógicas de acumulación y niveles de autonomía de los condicionamientos estructurales; se busca activar las potencialidades locales, endógenas, para dinamizar la economía.

A diferencia de las tendencias neoliberales que buscan esa dinamización a través de una mejor vinculación con el mercado

mundial y una mayor capacidad de atraer inversiones externas (clusters, zonas francas, maquilas); desde una perspectiva de equidad social se busca el fortalecimiento del mercado local, las cadenas cortas y no solo largas; y, sobre todo, contribuir a propiciar la redistribución de la riqueza y una reactivación productiva desde abajo.

Algunas iniciativas que, a partir de diversos planteamientos y experiencias en curso, pueden incluirse en una agenda de desarrollo económico local, serían, entre otras: el manejo de la política tributaria local en tanto pagan más los que más tienen; igualmente en tanto la distribución de las inversiones públicas, atender a los sectores menos atendidos.

Los gobiernos locales pueden hacer inversiones para favorecer la economía local, sea en infraestructuras importantes (para el turismo, para mejorar la conectividad); sea en mecanismos de ahorro y crédito dirigido a las economías de pequeña escala. Asimismo el gobierno local puede favorecer el fortalecimiento de las PYMES, a través de programas de asesoría, asistencia técnica, provisión de informaciones.

En suma, se buscaría con diversas iniciativas, tanto del gobierno local como de la sociedad civil, potenciar los recursos endógenos, favorecer una más equitativa distribución de los activos (tierra, medios de producción), fortalecer las capacidades de los hombres y mujeres, sea en cooperativas, pequeñas empresas, o de manera individual, para que puedan participar de la economía local.

Desarrollo local y políticas sociales

Otra dimensión principal del desarrollo local tiene que ver con el abordaje de los problemas sociales. Tomando en cuenta los déficit existentes en tanto provisión de salud, educación y las enormes inequidades vigentes en nuestros países latinoamericanos, principalmente, en Ecuador; es indispensable afrontar sea a nivel nacional y local el tema de las políticas sociales.

Nuevamente aquí el papel redistributivo del gobierno local es importante. A través de la gestión del presupuesto se pueden establecer prioridades para enfrentar los más sensibles problemas de la población, buscando la mayor eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos destinados a políticas de carácter social.

Pero sobre todo, es posible y necesario, activar, junto con otras instituciones públicas y privadas, con las organizaciones sociales y la ciudadanía en general, procesos de concertación para

definir programas sociales, como de salud, educación protección a los sectores vulnerables, cumplimiento de los derechos de los niños/as, los jóvenes, de los adultos/as mayores. Políticas de equidad de género (igualdad de oportunidades) y de fortalecimiento de las identidades étnicas son indispensables.

Un aspecto importante en este campo tiene que ver con la posibilidad de activar procesos de descentralización en áreas como salud y educación; esto implica contar con fortalezas locales en cuanto a sinergias institucionales, horizontes programáticos, capital social y humano, que permitan asumir la descentralización de esas funciones. Además, obviamente, pasa por la posibilidad de lograr la canalización de los recursos correspondientes desde el Estado central, con el problema que casi siempre estas áreas tienen déficit presupuestarios significativos.

Aunque el tema cultural ameritaría un espacio específico; al menos anotemos que en el desarrollo local es importante tomar en cuenta el reconocimiento a la diversidad cultural, el fortalecimiento de las múltiples identidades; más aún cuando la globalización en curso pretende reducir las diferencias identitarias a meras formas que envuelven el carácter unívoco de la cultura del consumo. El trabajo hacia la promoción de la interculturalidad y del diálogo de saberes, deben ser prioridad en las agendas del desarrollo local.

Desarrollo local y medio ambiente

Si uno de los enfoques principales para el desarrollo sustentable es el ambiental, entonces a nivel local este debe ser una de las dimensiones a trabajar. Más aún cuando el contexto de la globalización neoliberal es particularmente agresivo contra los recursos naturales, la biodiversidad y los conocimientos tradicionales.

Vivimos una fase ecológica del capital (Espinoza, 1998) que implica que los recursos naturales, en si mismos, se convierten en mercancías (agua, aire) y que una de las ramas de mayor productividad, aparte de las finanzas y de la informática, está vinculada con la biodiversidad (farmacéutica, semillas, patentes). Todo lo que deviene en una permanente presión del capital transnacional y nacional sobre esos recursos.

A nivel local se pueden establecer políticas tendientes a la protección de los recursos naturales, sea mediante instrumentos jurídicos (ordenanzas), como mediante la conformación de redes de locales de gestión ambiental que contribuyan a un manejo sustentable de los recursos más sensibles (agua, bosques, biodiversi-

dad). El rol de las organizaciones sociales, principalmente del campo es fundamental en este sentido.

Además, dependiendo de la escala, problemas como el manejo de los desechos sólidos, la contaminación del aire por emisión de gases, entre otros que afectan sobre todo a las ciudades, deberían ser parte de una agenda local de desarrollo.

Desarrollo local y reforma institucional

Al iniciar este artículo colocamos el tema de la crisis institucional que, con el empuje de las reformas estatales neoliberales, han venido atravesando nuestros países y el Ecuador en particular. El debilitamiento de las instancias públicas, la corrupción, el patrimonialismo en la gestión estatal, el clientelismo, han ido destruyendo la institucionalidad y las capacidades de gobernabilidad y de gobernanza.¹⁰

En medio de ese derrumbe institucional, varios gobiernos locales han iniciado en estos últimos años esfuerzos de cambio, de reestructuraciones favorables a una gestión más planificada y transparente. En síntesis podemos decir que de administraciones clientelares se pretende pasar a administraciones con mayor participación de la ciudadanía, con mecanismos de planificación participativa, con esfuerzos de programación a mediano plazo, con mecanismos de rendición de cuentas, de control social.

Las reformas institucionales implican entonces una redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad civil, una comprensión distinta de lo público en el sentido de un mayor involucramiento de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en general. En el caso de los gobiernos locales implica además la asunción de otras responsabilidades hacia la configuración de verdaderos gobiernos y no simplemente de administraciones de algunos servicios básicos.

Sobre todo en el caso de los municipios, se trata de pasar de las aceras y bordillos a la definición y gestión de una propuesta de desarrollo que articule las diversas dimensiones que hemos venido señalando. En esta perspectiva el municipalismo es por ahora una

10 Se entiende por "gobernanza" del Estado la capacidad de hacer efectivas las decisiones del gobierno, a través de las reformas orientadas a una administración pública gerencial y por gobernabilidad, el poder de gobierno, gracias a la existencia de instituciones políticas que garanticen una mejor intermediación de intereses y hagan más legítimos y democráticos a los gobiernos, perfeccionando la democracia representativa.

entrada principal cuando se habla de reforma institucional, descentralización, gestión pública participativa, gobernabilidad.

Estas reformas institucionales tienen que ver con el sistema político; con la necesidad de superar una democracia delegativa, formal, “restringida”, que ha decepcionado a las ciudadanías de los países latinoamericanos. Se trata de confrontar los límites de la democracia y activar un mayor involucramiento de la sociedad civil en la gestión pública local. Abordemos entonces ahora el tema de la democracia y las nuevas visiones de este tema desde el desarrollo local.

¿Democratizar la democracia local?

Como se ha dicho al iniciar, asistimos a una enorme deslegitimación del sistema político y de la democracia representativa en América Latina y especialmente en nuestro país. Una democracia delegativa que no ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de la gente, que ha excluido a la ciudadanía de la toma de decisiones, que se ha caracterizado por la corrupción permanente y ha restringido la participación de la población al sufragio.

Es bueno recordar que “la génesis del concepto moderno de democracia se originó entre mediados del siglo XVII e inicios del siglo XVIII (Desarrollo del capitalismo; Revolución inglesa, independencia de Estados Unidos y Revolución Francesa), etapa en la que se funda la idea que un orden político no puede funcionar sin la construcción de la “voluntad general”. La imbricación de liberalismo y democracia establece la noción de “derechos del hombre y el ciudadano”; de individuos con capacidad de deliberación, juicio y acción moral, dotados de derechos como precondition de su capacidad de actuación política; hombres y mujeres iguales ante la ley y en la medida que pueden garantizar su autonomía con potestad de participar en los procesos decisionales” (Hernández y Muñoz, 2005).

En las actuales circunstancias de deslegitimación, es fundamental entonces repensar la democracia y en ese marco superar el carácter exclusionista que ha tenido, recoger lo mejor de sus tradiciones teóricas, así como los aportes de nuestra historia andina para aportar en la construcción de un nuevo paradigma que permita superar la democracia procedimental y encausar las energías sociales para democratizar el régimen político y la representación, permitiendo, de esta forma, el reencuentro con un sistema que vigile el ejercicio de los derechos políticos; con ciudada-

nos que disfruten de derechos económicos, sociales, culturales; individuales y colectivos.

Un factor principal para lograr esta profundización necesaria de la democracia es la activación de la participación, la promoción de una ciudadanía activa que, más allá de los procesos electorales (caracterizados por las estrategias de mercado), se involucren en la gestión en todos los momentos de la gestión pública.

Desarrollo local y participación social y ciudadana

Uno de los temas principales de las iniciativas de desarrollo local, como veremos más adelante, ha sido justamente el de favorecer la participación ciudadana. Desarrollo y democracia van de la mano pues se trata de activar el desarrollo mediante la toma de decisiones colectivas.

Nuevamente, la democracia y la participación social en ella, pueden ser interpretadas de diferente manera según la posición política e ideológica. Para el neoliberalismo la democracia formal representativa occidental es el modelo a seguir y la participación ciudadana es vista, en países “subdesarrollados”, como la posibilidad de trasladar responsabilidades del Estado hacia la sociedad civil (padres de familia asumiendo costos de profesores, autogestión hospitalaria, etc).

Para un enfoque crítico y favorable al cambio social, la democracia no debe restringirse a la delegación sino que debe promover el involucramiento de la gente en la toma de decisiones. La participación social y ciudadana es una herramienta principal para lograr estos propósitos mediante mecanismos de consulta y toma de decisiones en permanente interfase entre Estado y sociedad civil.

Para lograr esa participación se requiere no solo de cambios institucionales, en este caso de los gobiernos locales, sino, sobre todo, del fortalecimiento de los actores sociales, de las organizaciones y de la ciudadanía de tal modo que se potencien las capacidades de proposición, gestión y control.

Como se ha dicho antes, las iniciativas de desarrollo local, en este caso de democratización local, pueden surgir desde los gobiernos como desde las organizaciones sociales o de una concertación entre ambos sectores. En cualquiera de los casos el protagonismo, para prever una dinámica sostenible de cambios, debe recaer en las organizaciones sociales, en el empoderamiento ciudadano que exija la vigencia de estas modalidades participativas de planificación, gestión y control.

Mecanismos participativos de gestión local

En primer lugar el enfoque participativo de gestión local pone en cuestión las modalidades verticales o, peor, clientelares. Se busca superar las modalidades de planificación y asignación de recursos por la vía de los planes de escritorio o los acuerdos de trastienda entre autoridades y “clientes”.

La planificación y presupuestación participativas son entonces bases principales del involucramiento ciudadano. Se activan planes estratégicos participativos que permiten tener un horizonte programático, e incluso un portafolio inicial de proyectos, para avanzar hacia un desarrollo humano y sustentable. La participación de las organizaciones sociales, de las instituciones públicas y privadas que actúan en la localidad, es fundamental no solo como un ejercicio democrático en la toma de decisiones sino que sirve para activar las responsabilidades ciudadanas y promover sinergias entre los distintos actores.

A partir de esos planes estratégicos participativos que marcan horizontes a mediano plazo, se puede avanzar hacia planes operativos y presupuestos participativos anuales. Los presupuestos participativos pueden ser una herramienta clave para profundizar la democracia y favorecer la equidad en la distribución de los egresos y en la generación de los ingresos del gobierno local.

Para impulsar la participación hay que contar con espacios institucionales que permitan que ésta sea sostenida y no solo circunstancial. Para ello se promueve la constitución de cabildos ampliados, asambleas populares, espacios de veeduría y control social; mesas de concertación; entre otros posibles espacios de debate, consulta, toma de decisiones y control social.

Pero, como se ha dicho, lo principal es contar con actores sociales y ciudadanos/as capacitados para exigir sus derechos, para lo cual es importante activar procesos de formación de ciudadanías.

Democratización del sistema político local

Si se parte de un reconocimiento de los límites de la democracia formal y del sistema político, es necesario colocar también al nivel local el tema de la reforma del sistema político formal. Aunque en ese caso las redefiniciones generalmente deberían pasar por el régimen nacional (ley de elecciones, de partidos, etc); no es impensable buscar algunos compromisos locales.

Por ejemplo se puede establecer acuerdos entre los partidos y movimientos políticos locales para no exceder un límite de gasto electoral; para candidatar con equidad a hombres y mujeres; para basar las campañas en la discusión de programas; para territorializar mejor la representación, para lograr mecanismos de formación de nuevos liderazgos políticos en la localidad.

Se pueden establecer auditorías sociales a esos acuerdos de tal modo que se logre evaluar el nivel de cumplimiento de los compromisos por parte de los diferentes actores, favoreciendo de esa manera una pedagogía capaz de contribuir a cambiar la cultura política local.

Es decir, que no todos los esfuerzos por democratizar la democracia local pasan por las formas de participación sino también por la exigencia de un sistema político formal más transparente y equitativo.

Desarrollo local en Ecuador: lecciones aprendidas

Este artículo no es el resultado de una evaluación exhaustiva a procesos de desarrollo local en el país, cosa que por cierto amerita, sino una aproximación desde la experiencia cotidiana de colaboración con varios procesos en curso y de investigación preliminar sobre el tema.

Una primera dificultad resulta de la periodización de las experiencias, ¿desde cuándo hablamos de desarrollo local en el Ecuador? Y, ¿cuáles han sido los actores protagónicos de estos temas?.

Podríamos asociar la emergencia del desarrollo local con el retorno a la democracia (1979), en el contexto de los ajustes estructurales que devinieron en receta neoliberal; y que promovieron la reducción estatal y el protagonismo del municipalismo. Sin embargo, tomando en cuenta el marco contextual y conceptual que hemos propuesto, que alude no solo al municipalismo sino a la confrontación de visiones sobre desarrollo, al posicionamiento de los movimientos sociales frente al tema, a los cambios en la gestión pública (descentralización); a la concreción de experiencias autodenominadas “alternativas”; vamos a ubicarnos en los últimos diez años (1966-2005).

Y es que el año 1996 coincide además con la irrupción de nuevos liderazgos provenientes de los movimientos sociales que deciden participar en elecciones y logran asumir la conducción de diversos municipios; hecho que nos permitirá hacer un breve aná-

lisis comparado entre esas iniciativas y otras que provienen de sectores afines con el neoliberalismo y la globalización mercantilista.

Como un criterio general de balance, hay que reconocer que los gobiernos locales, con diferentes agendas y modos de gestión, han salido mejor librados en estos últimos diez años, que los gobiernos nacionales. Para colocar solo algunos ejemplos: sea desde un enfoque neoliberal, como el representado por la gestión social-cristiana en Guayaquil, que de un enfoque “alternativo”, como el de Cotacachi, pasando por un intermedio como el de Quito, las ciudadanías respectivas han reconocido positivamente a sus gobiernos.

En el marco de este reconocimiento, haremos en adelante una lectura más bien crítica en la perspectiva de contribuir al debate, haciendo un acercamiento a las principales aristas que se supone deberían ser atendidas por una gestión alternativa del desarrollo local.

Sobre la democratización de la democracia

Probablemente el aspecto que más se ha abordado en muchas de las experiencias denominadas “alternativas” de desarrollo local ha sido el de la promoción de la participación. Tanto por la vía de los planes participativos como de la configuración de asambleas o cabildos, se ha favorecido el involucramiento de la población.

No solo en cantones relativamente pequeños como Cotacachi, Nabón, Suscal, Guamote, Saquisilí, Coca, Cayambe, o medianos como Ibarra, Otavalo se han dado pasos en este sentido, sino que también en dos de las ciudades más pobladas del país como Quito y Cuenca, se han instrumentado este tipo de iniciativas. Incluso varias provincias como Azuay, Cotopaxi, Chimborazo, Orellana, han asumido con diversa profundidad el tema.

Sin embargo, la pregunta necesaria en este campo es hasta qué punto a través de los planes participativos, incluso de los presupuestos participativos o de las asambleas y cabildos se ha logrado una real participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Del acercamiento preliminar a varias experiencias se puede constatar que en muchos casos los planes participativos no tienen un importante nivel de cumplimiento, resultan ser orientaciones muy generales y que no cuentan con indicadores para medir su cumplimiento.

En la mayoría de los casos, o no existe presupuestación participativa o, si existe, involucra porcentajes menores del presupuesto municipal. Asimismo el nivel de configuración de mecanismos de rendición de cuentas y de control social en la generalidad de los casos es incipiente o no existe.

De todos modos, se puede afirmar que los niveles de participación son más sostenidos e incluso tienen mayor relevancia política en pocos cantones pequeños (como Cotacachi, Nabón, Coca), y no en las ciudades que hemos citado. En el caso de Quito, por ejemplo, pese a existir una ordenanza de un modelo de gestión participativa (2001), los niveles de aplicación son bajos e incluso existen diferencias sustantivas en la asunción del tema entre una zona y otra. Es más, los recursos más significativos no pasan por las administraciones zonales sino por las empresas las que son menos sensibles al tema de la gestión participativa.

Son excepcionales las experiencias en las que se ha logrado consolidar espacios permanentes de participación, como asambleas populares, cabildos, audiencias. Esto pasa por la dificultad de sostenimiento de estos espacios en términos políticos, económicos, técnicos e incluso jurídicos.

Asimismo, solo en excepcionales ocasiones, se ha priorizado el tema de la formación de nuevos liderazgos como parte del proceso concertado entre sociedad civil y gobierno local. Han sido más bien otros actores (ONG) quienes han asumido, en algunos casos, este tema.

Además existen sectores cercanos al enfoque neoliberal que reducen la participación a la contribución de la sociedad civil para enfrentar la administración de la pobreza y no para la toma de decisiones. Varias entidades internacionales de cooperación y ONG nacionales asumen esta posición y ofrecen apoyo “técnico y no político” a distintos municipios, incluso a varios gobiernos locales que se califican de alternativos o “antisistema”.

Pese a estas limitaciones, considero que las propuestas de participación social en diversos cantones han logrado colocar el tema, no solo a nivel local sino incluso en la opinión pública nacional, de tal modo que ahora es común hablar de planificación y gestión participativa. Estos planteamientos de mayor participación a nivel local confluyen con las demandas de sectores ciudadanos que ahora exigen una reforma política para todo el país.

Hacia el desarrollo sustentable y equitativo

El otro gran eje dentro del desarrollo local que puede resumir las dimensiones económicas, sociales y ambientales, es el del modelo de desarrollo activado en las localidades. En este caso el saldo es seguramente aún más limitado, también porque con respecto a estos aspectos son más importantes los condicionamientos estructurales, las dependencias de las localidades a la dinámica estructural del Estado y a los impactos de la globalización.

Sin embargo, merecen ser destacados los esfuerzos de algunas experiencias en reorientar la asignación de los recursos en procura de mayor equidad (por ejemplo en Cotacachi, Guamate, se ha redistribuido el presupuesto a favor de las zonas rurales). O de promover mecanismos de ahorro y crédito para activar la economía local desde abajo, como en Nabón.

En general, el balance en cuanto a una incidencia importante para reorientar la economía local, favorecer una mejor distribución de activos y servicios (tierra, agua de riego), promover infraestructura productiva de pequeña escala (turismo, artesanía, pequeños negocios), es negativo. Pocos son los ejemplos destacables.

En cuanto a iniciativas de gestión ambiental y de manejo de recursos naturales, se han asumido en algunos casos iniciativas de proyectos de reforestación, de manejo del agua de riego. En otros se han emitido ordenanzas ecológicas que orientan hacia un manejo responsable de los recursos naturales del territorio.

A nivel de políticas sociales, salvo algunas iniciativas puntuales de mejoramiento de las políticas y gestión de la salud, mediante establecimiento de sinergias entre instituciones públicas y privadas, es poco lo que se ha podido avanzar. Obviamente ante una devastadora reducción de acción estatal en este tema es difícil pedir más a los gobiernos locales. Con respecto a la educación, se repite en general lo de la salud, con la excepción del tema de la alfabetización que ha comenzado a ser asumida por varios gobiernos locales.

Pese a estas limitaciones, considero que una de las contribuciones de estas experiencias es la de haber promovido una distinta comprensión de municipios y consejos provinciales, logrando que sean vistos como gobiernos locales, responsables del desarrollo territorial y no solo como administradores de algunos servicios puntuales. Esta tendencia parece irse consolidando y exige de un lado redefiniciones institucionales internas y, de otro lado, avances hacia una descentralización responsable y equitativa del país.

Otras iniciativas

Aunque muy rápidamente, destacamos que más allá de las experiencias que involucran directamente a gobiernos locales, existe una serie de procesos de desarrollo local promovidos directamente por organizaciones sociales, en algunos casos con apoyos de ONG y/o de cooperación internacional.

En estos casos hay un tendencia a pasar de proyectos de micro desarrollo o proyectos sectoriales (salud, educación, agricultura), a propuestas de desarrollo que miran una incidencia articulada en las localidades, sea en temas productivos, como ambientales, sociales y políticos.

La lista sería muy amplia, destaco los casos de la UPOCAM en Manabí, la UOCQ en Los Ríos, la UNORCAC en Cotacachi, la UNOPAC en Cayambe, la OPIP en Pastaza, que como muchos otros esfuerzos, han permitido que las organizaciones no solo sostengan iniciativas a favor de sus asociados, sino que influyan en el territorio con propuestas de manejo de los recursos, con iniciativas de participación social en la política local.

Hay también proyectos, que han reemplazado programas estatales como es el caso de PROLOCAL con respecto al DRI, que con financiamientos del Banco Mundial y de la Unión Europea se inscriben en el enfoque de desarrollo rural local. Más allá de sus contenidos discursivos que refieren al fortalecimiento organizativo, a la promoción de sinergias, a los encadenamientos productivos; sería interesante una valoración de su funcionamiento e impactos. Entre otras preguntas, una importante para su evaluación podría ser hasta qué punto efectivamente se está logrando fortalecer actores asentados en los territorios o más bien se están creando organizaciones ad hoc que corren el riesgo de desaparecer junto con la finalización del proyecto?

El antecedente de PRODEPINÉ que fue un proyecto también financiado por el Banco Mundial y que ha dejado dudas sobre sus impactos en la cohesión del movimiento indígena, obliga a una mirada atenta sobre PROLOCAL.

Conclusiones y desafíos

Luego de colocar el escenario de la globalización hegemónica por el neoliberalismo, hemos revisado algunos elementos conceptuales sobre desarrollo y democracia local. Hemos visto algunas tendencias sobre el tema y un brevísimo balance de lo que

sucede en el Ecuador.

Hemos visto cómo las posibilidades del desarrollo local están articuladas a condicionamientos nacionales e internacionales o globales. Y cómo esas relaciones de escala pueden ser entendidas desde lógicas de acumulación global o desde procesos de autocentramiento o de fortalecimiento de las capacidades y recursos endógenos.

Tomando en cuenta que no se trata de una evaluación exhaustiva sino de una primera aproximación; a modo de conclusión es importante subrayar que es evidente que no existen enfoques o posiciones neutras en estos temas. Los discursos y prácticas sobre desarrollo y democracia necesariamente corresponden a posicionamientos políticos aunque algunos actores, como varias ONG u organismos internacionales, pretendan presentarse como técnicas y neutrales.

En síntesis, el desarrollo local es un espacio de disputa entre quienes promueven el neoliberalismo y quienes buscamos un cambio social, hacia la emancipación, la equidad y la sustentabilidad. Un campo de disputa que incluye discursos, prácticas y, sin duda recursos. Mientras del lado neoliberal existen importantes fondos para empujar la participación “inocua” de la ciudadanía (participación que no afecte las estructuras de poder); los recursos financieros para empujar una transformación basada en el empoderamiento social son muy escasos, de tal modo que muchas de las iniciativas se sostienen con recursos propios o con pequeños aportes de la cooperación internacional.

Para finalizar y a manera de desafíos, podemos señalar que desde esta posición de transformación, hace falta antes que nada promover un proceso serio y participativo de evaluación de las experiencias en curso, así como intercambiar esas experiencias a nivel nacional e internacional. Hace falta establecer mecanismos de redes que potencien las capacidades tanto de gobiernos locales, pero sobre todo de las organizaciones sociales, de los espacios de participación social que se han ido forjando en varias localidades.

Es necesario también activar mecanismos de intervención de las experiencias locales (gobiernos y ciudadanía) en los temas nacionales e internacionales como la descentralización, el TLC, la reforma política. Los posibles acumulados sociales y políticos que se han ido gestando en estos espacios deberían ser puestos a disposición del país en procura de enriquecer el debate y canalizar iniciativas de agendas alternativas para la democracia y el desarrollo del Ecuador.

Hace falta asumir que estas disputas son de largo plazo y requieren del fortalecimiento de las capacidades de incidencia política, así como de gestión del desarrollo, por parte de los actores sociales organizados. Los avances concretos en estas experiencias y su evaluación con rigor y bajo indicadores suficientes, nos pueden dar respuestas acerca de la sugerente pregunta: “Desarrollo local: ¿alternativa o discurso neoliberal?”¹¹ (Vásquez, 2003).

Bibliografía

- Arocena, J. (1995) *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*. Caracas: CLAEH, Nueva Sociedad.
- Arocena, J. (1997) *Lo global y lo local en la transición contemporánea*. Montevideo: CLAEH, No 78-79.
- Barrera, A; Ramírez, F. y Rodríguez, L. (2005) *Ecuador un modelo para desarmar* (2ª ed.). Quito: GDDL-Abya Yala.
- Beck, U. (1998) *¿Qué es la globalización?* Buenos Aires: Paidós.
- Cordelier, S. (Coord) (2002). *La globalización más allá de los mitos*, Quito: Abya Yala.
- Espinosa, M.F. Agricultura, sustentabilidad y neopopulismo. En *Ecuador Debate*, 43. Quito: CAAP.
- Fair, S. (2004) *El imperio frente a la diversidad del mundo*. Barcelona.
- Grupo Democracia y Desarrollo Local (2004). *Cuadernos de Lectura*. (Sistema Nacional de Formación de Liderazgos Democráticos). Cuenca: GDDL.
- Grupo Democracia y Desarrollo Local. *Ciudadanías emergentes*.
- Hernández, V. y Muñoz, J.P. (2005, junio) *25 años de... ¿y la democracia?*. La Revista del Grupo Democracia y Desarrollo Local, 2, 14-19. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Houtart, F. (Coord) (2000). *El otro Davos, globalización de resistencias y de luchas*, México.
- Leff, E. (Coord) (2002). Ética, vida, sustentabilidad. En *Pensamiento Ambiental Latinoamericano*. México: PNUD.
- Negri, T. y Hardt, M. (2001) *Imperio*. Bogotá: Ediciones desde abajo.

11 Título de una reciente publicación de la escuela para el desarrollo local sostenible de la UPS.

- OFIS (2005), *Encuentro Latinoamericano: Retos del desarrollo local*. [archivo digital]. Cuenca: OFIS.
- Red Cántaro (2005), *La participación ciudadana en el desarrollo local*. Cuenca.
- Sánchez-Parga, J.(1997). *Globalización, gobernabilidad y cultura*. Quito: Abya- Yala.
- Terranueva (2003) *Transparencia y control social: modelo de gerencia y gestión para municipalidades alternativas, el caso de Guamote*. Quito: Terranueva/ Esquel.
- Vásquez, V. (ed) (2003) *Desarrollo local: alternativa o discurso neoliberal*. Quito: UPS/Abya Yala. (Escuela para el Desarrollo Local Sostenible).