

Gabriela Nieves Cobos*

DESARROLLO LOCAL Y POBREZA: DESIGUALDADES SOCIOTERRITORIALES

INTRODUCCIÓN

El desarrollo local es una aproximación teórica-práctica que facilita el entendimiento de varios fenómenos sociales, económicos o políticos, tanto a nivel local como nacional y hasta global. Existen varios autores y académicos (por ejemplo, Arocena, Boisier, Helmsing, Hilhorst) que han ampliado la idea de desarrollo local con estudios empíricos y teóricos, siendo importantes conceptos de este el desarrollo económico local, el sistema de actores locales y la descentralización, entre otros.

La importancia del desarrollo local radica en la facilidad que proporciona esta aproximación teórica-práctica para comprender el desarrollo de diversas localidades por el hecho de encontrarse más próximo a sus varias dinámicas y contar con un enfoque territorialmente identificado. Una de estas dinámicas es la relación existente entre zonas urbanas (comúnmente identificadas con ciudades) y rurales (identificadas con “el campo”). En varios países en vías de desarrollo,

* Economista, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Magíster en Estudios del Desarrollo con especialización en Desarrollo Local y Regional, Instituto de Estudios Sociales (ISS), La Haya, Holanda. Magíster en Diálogo Intercultural, Universidad Católica Sacro Cuore, Brescia, Italia.

esta relación es de desigualdad, y por ello se habla de desigualdades socioterritoriales, ya que se producen en territorios¹ claramente identificados, y las diferencias se basan en factores no sólo inherentes al territorio (como cuestiones naturales o climáticas) sino a cuestiones sociales, económicas y/o políticas.

El presente estudio tiene como principal objetivo exponer la existencia de desigualdades socioterritoriales, de forma comparativa, en tres localidades de Ecuador, utilizando como marco teórico un amplio entendimiento de desarrollo local, sus principales elementos y propósitos. Así, el estudio pretende comprobar la hipótesis general de la existencia de mejores condiciones de vida para la población urbana en comparación con la población rural, que se desarrolla en condiciones de mayor pobreza y desatención. La desatención se basa principalmente en consideraciones políticas, en estrecha relación con las dinámicas económicas de las zonas urbanas. Esta desigualdad socioterritorial será observada en diversas variables, además del ingreso per cápita que caracteriza la mayoría de los conceptos de desigualdad. Así también, en el presente trabajo, el concepto de pobreza no sólo se limita a la cuestión monetaria, muy trabajada por organismos internacionales –por ejemplo, el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros–, sino que va más allá y hace referencia a las necesidades básicas insatisfechas. En otras palabras, el concepto de pobreza supera límites monetarios y se enfoca también en el acceso y la calidad de servicios educativos y sanitarios, así como en las oportunidades laborales y la infraestructura básica.

Para comprender la existencia de estas desigualdades socioterritoriales, el método utilizado será la descripción de los lugares investigados para observar la relación entre zonas urbanas y rurales. Posteriormente se analizará el comportamiento de los actores locales frente a tales desigualdades, pretendiendo entender cómo ellos se explican su existencia y los medios para combatirlas, así como la pobreza que se ve agravada en las zonas más deprimidas y desatendidas. La información se basa en entrevistas realizadas a varios actores clave de los casos de estudio y en la amplia base de datos que proporciona la encuesta realizada por CIUDAD-LaSur en noviembre de 2001, dentro del marco de la investigación académica “Interfase urbano-rural en el Ecuador: hacia un desarrollo territorial integrado”.

¹ Utilizaremos indistintamente los términos territorio y localidad, siempre tomando en cuenta que ambos comprenden zonas urbanas y rurales.

Así, el trabajo se estructura en tres partes: la primera consiste en el marco teórico que rescata los elementos más importantes del desarrollo local y del concepto de pobreza, entendida como necesidades básicas insatisfechas (NBI), con el propósito de esclarecer las variables a ser utilizadas en el posterior análisis de los casos de estudio. También se incluyen en esta primera parte otros conceptos relacionados con el desarrollo local por su relevancia en el diseño de políticas. La segunda parte presenta los casos de estudio, de forma descriptiva, pues se basa en información secundaria. Sin embargo, se introducirán unas cortas conclusiones preliminares basadas en el marco teórico. Posteriormente, se examina la información cuantitativa fundamentada en algunos procesamientos con la base de datos de la encuesta CIUDAD-LaSur 2001, en relación con las variables identificadas en la parte teórica. Esta parte también comprende el análisis de la información cualitativa sustentada en una serie de entrevistas semiestructuradas realizadas a actores clave de las localidades estudiadas. Finalmente, la tercera parte presenta algunas conclusiones sobre la existencia de desigualdades socioterritoriales y recomendaciones sobre las acciones que la población local puede emprender para aliviar esta desigualdad.

ANTECEDENTES

En las dos últimas décadas, América Latina y el Caribe han experimentado importantes cambios políticos y sociales como el debilitamiento del estado-nación (ALOP-CLAEH, 2002: 125), que era concebido como responsable de múltiples funciones, desde provisión de servicios básicos hasta ente regulador. Esta tradicional concepción fue variando con fenómenos como la globalización, en la que las fronteras estatales se desvanecen frente a mercados globales, o la introducción de políticas descentralizadoras en estados centralistas. Así, se han dado profundas reformas institucionales, procurando la reducción del aparato burocrático y, a su vez, el aumento en la eficiencia de la inserción de las economías locales dentro de la economía global. Por otro lado, el surgimiento de actores que pugnan por nuevas formas de gestión política, redistribución del poder, de los capitales y de la riqueza nacional, presiona hacia cambios en la concepción convencional del estado. Dentro de esta coyuntura, desde mediados de la década del noventa comenzaron en Ecuador algunas experiencias que apuntalan procesos de desarrollo local (ALOP-CLAEH, 2002: 125), entendidos como “procesos de cambio socioeconómico, político y cultural de carácter sostenido que se encuentran territorialmente localizados y buscan el progreso de la región” (Boisier en Bolay et al., 2003: 17).

La Ley de Régimen Municipal, vigente en Ecuador desde 1966, señala como objetivo de los municipios² la búsqueda del bien común local, más específicamente la atención de las necesidades de la ciudad, el área metropolitana y las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción³ (Ley Orgánica de Régimen Municipal, 2003: 1). Sin embargo, esta atención no es la misma en áreas urbanas y rurales de un mismo territorio, que en el caso de Ecuador es el cantón. Allí esta desigualdad urbano-rural, que tiene relaciones económicas y de poder, es una consecuencia socioterritorial de la pobreza que se ha agudizado, fenómeno que resulta más marcado en las zonas rurales.

Según el indicador de pobreza por necesidades básicas insatisfechas⁴ calculado por el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), las zonas rurales de las cuatro regiones⁵ de Ecuador no sólo presentan un mayor nivel de pobreza, sino que la diferencia con la situación en las zonas urbanas es muy amplia, tal como se observa en el cuadro y el gráfico siguientes.

2 La Ley de Régimen Municipal (1966) define a los municipios como sociedades políticas autónomas subordinadas al orden jurídico constitucional del estado.

3 La división política-administrativa de Ecuador ordena al país en provincias, cantones y parroquias. La provincia es la unidad subnacional más grande y contiene a varios cantones, que a su vez contienen a varias parroquias. Las parroquias pueden ser tanto urbanas como rurales. La unidad política a cargo de la provincia se llama *concejo provincial* y su máxima autoridad es el *prefecto*. La unidad política a cargo del cantón se llama *municipio* y su máxima autoridad es el *alcalde*. Tanto el concejo provincial como el municipio son gobiernos seccionales autónomos de la administración central, aunque dependen de las transferencias fiscales del gobierno central.

4 Pobreza por NBI define a un hogar pobre cuando su vivienda tiene características físicas inadecuadas (aquellas que son inapropiadas para el alojamiento humano: con paredes exteriores de lata, tela, cartón, estera o caña, plástico u otros materiales de desecho o precarios o con piso de tierra); tiene servicios inadecuados (viviendas sin conexión a acueductos o tubería o sin sanitario conectado a alcantarillado o a pozo séptico); el hogar tiene una alta dependencia económica (aquellas familias con más de tres miembros por persona ocupada y donde el jefe/a del hogar hubiera aprobado como máximo dos años de educación primaria); en el hogar existen niños/as que no asisten a la escuela; el hogar se encuentra en un estado de hacinamiento crítico (aquellos con más de tres personas en promedio por cuarto utilizado para dormir) (SIISE, 2001).

5 Según las convenciones actuales, Ecuador está dividido en cuatro regiones que corresponden, de manera aproximada, a las cuatro regiones naturales: Costa, Sierra, Región Amazónica u Oriente y Región Insular o Archipiélago de Galápagos (SIISE, 2001).

Cuadro 1
Pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI)

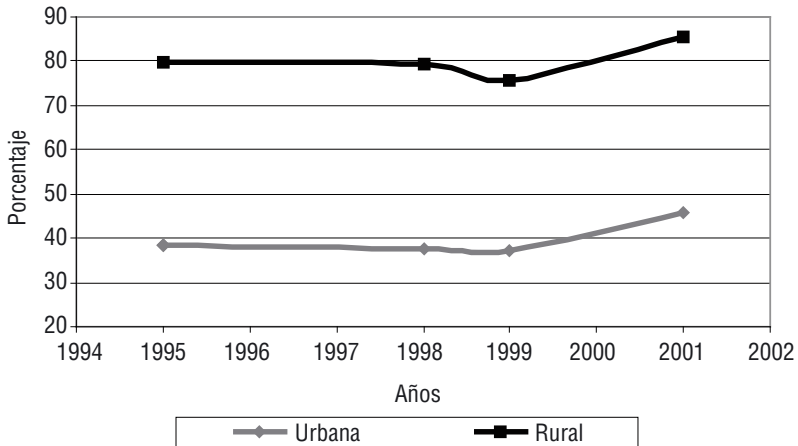
	1995*	1998*	1999*	2001**
Costa	57,0	57,0	54,0	66,3
Urbana	-	-	43,3	55,0
Rural	-	-	74,5	91,8
Sierra	51,6	50,2	51,6	53,8
Urbana	-	-	28,3	32,4
Rural	-	-	76,8	80,2
Amazonía	75,8	71,2	-	77,6
Urbana	-	-	-	53,4
Rural	-	-	-	90,9
Región Insular	-	-	-	40,6
Urbana	-	-	-	34,5
Rural	-	-	-	76,0

Fuente: Elaboración propia en base a SIISE (2001).

* Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del INEC.

** Censo de Población y Vivienda del INEC.

Gráfico 1
Pobreza por NBI, 1995-2001



Fuente: Elaboración propia en base a SIISE (2001).

Los porcentajes de pobreza de zonas urbanas y rurales entre regiones muestran la amplia desigualdad que existe entre las áreas de una misma circunscripción territorial, donde la mayor diferencia es de más de cuarenta puntos en la Sierra ecuatoriana. Esta situación ejemplifica la problemática de una creciente pobreza, pero también de una mayor desigualdad dentro de una misma jurisdicción territorial.

Para que el desarrollo local como conjunto de esfuerzos públicos y privados, locales y extralocales, económicos y políticos llegue a consolidar un desarrollo territorial integrado con menores desigualdades sociales, crecimiento económico, mejoramiento de las condiciones de vida, equidad de género y cuidado del medio ambiente, es necesario tener presentes las condiciones regionales, nacionales e internacionales. Esta situación se vuelve más importante ahora en un mundo globalizado, cuando muchos aspectos de lo local se tratan y resuelven en espacios más amplios.

En Ecuador, aún no llega a consolidarse un desarrollo territorial integrado, debido a varios aspectos económicos y políticos, que son relaciones inseparables, partes integrantes de un mismo proceso. Esta situación genera desigualdades urbano-rurales en la práctica del desarrollo local. Pero, ¿qué entendemos por “local”? Para el presente trabajo, lo local o la localidad se refieren al cantón, que oficialmente conjuga tanto áreas urbanas como rurales. Nuestro análisis se basa en tres cantones pequeños, de menos de 70 mil habitantes, con un mayor porcentaje de población rural y actividades económicas que se basan en el uso intensivo de recursos localizados principalmente en áreas rurales, pero cuya gestión de servicios se centra en las zonas urbanas. Los cantones a ser investigados son: Cayambe, en la Sierra; Naranjal, en la Costa; y Pastaza, en el Oriente. La Región Insular no está considerada debido a dificultades logísticas, ya que su accesibilidad es más complicada y costosa que la de las otras regiones.

La presente investigación se basa en estos cantones por la importante diferencia en los niveles de pobreza urbana y rural, la creciente actividad económica y la activa participación de la sociedad civil. El cantón Cayambe de la provincia Pichincha, en la Sierra, presenta un nivel de pobreza por NBI del 70%, pero este mismo indicador en la zona urbana desciende considerablemente al 46,3%, mientras que en la zona rural asciende al 88,4%. Resulta interesante observar cómo estos altos niveles de pobreza, exclusión social y marginalidad en Cayambe confluyen con una de las actividades económicas más destacadas a nivel nacional como lo es la floricultura. La dinámica económica de este cantón y sus relaciones de poder rivalizan con la situación de pobreza, accesibilidad a servicios básicos, condiciones de vida y oportunidades laborales de las zonas rurales, existiendo una profunda desigualdad so-

cioterritorial entre zonas urbanas y rurales. En la Costa, en el año 2001, el cantón Naranjal presenta un nivel de pobreza por NBI del 67,9%, con un 60,3% en la zona urbana, frente a un 87,4% en la zona rural. Este cantón basa su crecimiento económico en la principal actividad agroexportadora del país que es la actividad bananera, combinada con menores actividades agropecuarias. En la Amazonía, el análisis del cantón Pastaza, según las diferencias urbano-rurales existentes y un elemento particular como es el fuerte componente indígena en el territorio, permite observar una complejización del desarrollo local. En 2001, la pobreza por NBI allí fue del 67,2%, con un 44,5% en la zona urbana y un 93,4% en la rural. Este cantón, como muchos en la Amazonía, depende altamente de recursos públicos y su productividad agropecuaria es muy baja por la calidad de los suelos característicos de esta región. En esta zona, las áreas rurales se dedican al autoconsumo y la agricultura mercantil con rendimientos decrecientes. En el amplio territorio de Pastaza se encuentran varias poblaciones indígenas con altos niveles de pobreza, básicamente por su lejanía del centro poblado y su falta de inserción en el modo de desarrollo de la ciudad de El Puyo⁶.

El análisis de modos de desarrollo, desigualdad y pobreza a nivel local quedaría incompleto si no se abordara la temática de la descentralización y su debate actual en Ecuador, donde aún es un proceso incipiente. Como antecedente, puede mencionarse que desde 1997, con la Ley de Descentralización y Participación Social, Ecuador comienza formalmente su iniciativa de descentralizar, a nivel administrativo, varias funciones que han sido de exclusiva competencia del estado central. Dicha Ley impulsa el proceso descentralizador en el país y lo provee de un marco legal para su ejecución, contando con la participación de la ciudadanía. Sin embargo, no abarca la noción de una descentralización política, en la que la toma de decisiones se base en el consenso de la población (local o regional).

CÓMO ENTENDER EL DESARROLLO LOCAL

Pensar en desarrollo local no implica el surgimiento de una teoría más para explicar el “desarrollo” en sí (como las teorías y paradigmas del desarrollo humano, desarrollo sostenible, desarrollo alternativo, entre otras), sino que debe entenderse como una reflexión sobre varias teorías del desarrollo con un enfoque desde lo local y hacia lo nacional, regional y global. En otras palabras, no se refiere al desarrollo para la localidad, sino al desarrollo desde y hacia lo local. En esta perspectiva, la definición de lo “local” no necesariamente debe ser explícita, pero es

⁶ La ciudad de El Puyo es la cabecera cantonal y provincial, tanto del cantón Pastaza como de la provincia con el mismo nombre.

preciso tener en claro la existencia de un nivel superior. Así, lo “local” es un nivel subnacional como un distrito, un municipio, una provincia o una región. La definición de lo “local” depende del contexto, de diferencias territoriales, de diferentes actores y dinámicas. Para Arocena (1995: 15), “lo local” es un concepto relativo, que da respuesta a un estado de *sociedad*, supone una definición de actor social precisa, es parte de una concepción integral e integradora del desarrollo y se sitúa entre lo singular y las regularidades estructurales.

Lo local, pese a su relatividad, abarca territorios, espacios y temas tanto nacionales como globales, pero desde una escala menor. Entonces, lo importante no es el tamaño, sino la percepción de “lo local”, que está relativizado a su opuesto complementario, es decir, “lo global” (Arocena, 1995: 19). De esta manera, lo local no se limita al estudio de una realidad local, sino a sus interacciones con los acontecimientos y relaciones en ámbitos más amplios.

Por lo expuesto anteriormente, el análisis de lo local es complejo, pero Arocena (1995: 117-138) propone una aproximación metodológica basada en la noción de “modo de desarrollo”, en la que hace mención a “las diferentes formas que toma la estructura socioeconómica local en el territorio estudiado a lo largo del tiempo”, intentando “precisar las lógicas que pautan las transformaciones” y al sistema de actores, es decir, la “totalidad de los agentes que han intervenido e intervienen en el proceso de desarrollo del área estudiada”, tomando en cuenta que el desarrollo local tiene un fuerte componente de cambio social. En resumen, Arocena se concentra en entender desarrollo local en función de modos de desarrollo, sistema de actores e identidad local. La primera variable tiene estrecha relación con el espacio físico, considerando que las características territoriales son determinantes de la dinámica local. Las dos últimas variables se refieren a individuos, grupos e instituciones con características culturales y tradiciones particulares en un espacio común, siendo los actores locales quienes configuran el desarrollo local. Estas tres variables son complementarias entre sí y su adecuada comprensión hace posible consolidar la idea de desarrollo local. Los diferentes modos de desarrollo son producto de la interacción de los actores locales, nacionales y globales, y constituyen una relación indivisible y continua, dentro de un espacio físico determinado con características particulares.

Así, cuando se habla de políticas a nivel local o estrategias de promoción de desarrollo económico local, es importante delimitar el territorio donde se aplicarán tales instrumentos. Para Blakely (1989), el desarrollo local visto desde una perspectiva económica debe definir claramente el área de intervención, ya que se trata de un proceso donde se integran gobierno local, comunidades y sector privado con los

recursos existentes de la localidad para generar empleo y estimular su actividad económica.

Los enfoques tanto de Arocena como de Blakely no se contraponen, sino que se complementan, en el sentido de que lo local es un concepto contexto-específico, y cuando se refiere a políticas e intervención directa necesita de una clara delimitación territorial, pero tomando siempre en cuenta los factores externos que influyen en el desarrollo de la localidad.

La concepción de lo local incluye necesariamente la existencia de una sociedad local; en otras palabras, los actores del desarrollo y de las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales en un territorio determinado. Esta sociedad viene definida tanto por su sistema de relaciones de poder como por el sistema de valores entre sus miembros (Arocena, 1995: 20), así como también por la interacción de gobierno, sociedad civil y sector privado (Blakely, 1989) y las relaciones de confianza, interpersonales e interinstitucionales (Boisier, 1998).

Por otra parte, el sistema de actores, ya sean elites dirigenciales locales, actores político-administrativos o las formas de interacción con los actores extralocales, constituye el punto central del desarrollo local, ya que son ellos quienes hacen posibles y estructuran los modos de desarrollo, bien por intereses individuales o colectivos, por motivos culturales o aprendidos, por relaciones de confianza o recelo entre los actores y sus niveles.

MODOS DE DESARROLLO LOCAL

A partir de varios estudios de caso, Arocena define diferentes modalidades de los procesos de desarrollo local relacionadas con las “distintas articulaciones que se producen en la historia y la estructura socioeconómica de una zona determinada” (1995: 142). Las variables principales del análisis son, por un lado, el grado de integralidad del proceso de desarrollo y, por otro, la capacidad de elaboración de respuestas diferenciadas.

La primera variable –modos de desarrollo según el grado de integración al proceso– cuenta con diferentes formas de articulación en la transformación socioeconómica de la zona. Así existen: modos de desarrollo integral, en donde las localidades han alcanzado una forma de desarrollo en la que pueden integrar múltiples dimensiones; tendencia a la integralidad, es decir, que las localidades pretenden orientar el proceso hacia formas integrales de desarrollo; desarrollo desarticulado dual, en el que se observa una dualidad entre el polo económico que es dinámico y la parte social desarticulada; y desarrollo disperso, donde no hay una presencia de la anterior dualidad, sino que se caracteriza por la existencia de varias modestas actividades económicas sin una

clara organización, que provoca que los esfuerzos se dispersen en las áreas económicas y socioculturales (Arocena, 1995: 142-144).

La segunda variable –modos de desarrollo según la capacidad de respuesta diferenciada al entorno– cuenta con los siguientes tipos: alta capacidad de respuesta diferenciada, donde las localidades presentan una amplia red de relaciones a distintos niveles; proceso de construcción de respuestas diferenciadas, donde las localidades están encaminadas hacia una complejización de sus respuestas al entorno; respuestas diferenciadas a nivel del discurso, donde el discurso de los actores locales revela intenciones de diferenciación pero la sociedad local sigue en sus formas simples; y ausencia de referencias a la diferenciación de las respuestas, donde las localidades presentan un fuerte grado de inmovilismo y están estructuradas fuertemente sobre actividades productivas (Arocena, 1995: 144-146).

A partir del análisis de los “modos de desarrollo” en diversas localidades, es posible acercarse a la comprensión de las causas y condiciones que generan desigualdades socioterritoriales que, como se verá más adelante, se traducen en mayores niveles de pobreza. Esta situación se produce por las diferencias organizativas y productivas que existen tanto en zonas urbanas como rurales. Así, el comportamiento de los actores locales, tanto políticos como civiles, es parte determinante del desarrollo local. Un punto importante, que ha estado presente implícitamente en la clasificación de los “modos de desarrollo”, es la decisiva presencia de los factores internos y externos que influyen directamente en los procesos de desarrollo local y estructuran el proyecto político de las localidades. Estos factores hacen referencia tanto a las características físicas como a la organización interna de las localidades.

FACTORES ENDÓGENOS Y EXÓGENOS DEL DESARROLLO LOCAL

Como una ampliación de los “modos de desarrollo” de Arocena, es importante observar los factores externos e internos que afectan el desarrollo de la localidad. Tales factores no se limitan a los recursos físicos existentes, que están incluidos en el espacio físico del desarrollo local, sino a factores políticos, económicos o sociales, de la misma localidad y de fuera de ella (como a nivel nacional o global), que influyen significativamente en su desarrollo.

Los factores externos son aquellos que están fuera del control de la localidad, ya sea de los pobladores o autoridades locales. Los factores internos se comprenden por la riqueza local (recursos físicos y fuerza laboral), pero también por la forma organizativa de la población y la diligencia de sus autoridades para acceder a otros espacios políticos o económicos en busca de mejorar las condiciones de la localidad que representan. Estos factores afectan el desarrollo local en todos sus com-

ponentes, tanto económicos como políticos o sociales. Los “modos de desarrollo” incorporan elementos internos y externos, es decir, desde la localidad y hacia ella, como acumulación del capital, recursos humanos, tecnología, tejido social, instituciones, cultura, así como factores externos, como políticas nacionales, apertura a los mercados y procesos de descentralización, entre otros (Boisier, 1990).

Una localidad depende tanto de sus factores externos como internos, por lo que la combinación de estos constituye una práctica común y racional. Así, la localidad debe insertarse en las dinámicas propias, pero también en las nacionales, regionales y globales, con el objetivo de expandir su economía y fortalecer su modo de desarrollo. Todos estos aspectos tienen como centro ejecutor a los actores locales.

DESARROLLO LOCAL Y POBREZA

Una vez definidos los elementos principales de lo que constituye desarrollo local en el presente estudio, así como las variables a ser utilizadas para el análisis de los casos, se presenta a continuación el otro apartado conceptual del trabajo, en el que se discute el concepto de pobreza. Anteriormente, se observó la influencia de factores externos e internos en el desarrollo de las localidades. Dos de estos factores, cuyas causas pueden derivarse interna o externamente al territorio y sus dinámicas locales, son los fenómenos socioeconómicos de la pobreza y la desigualdad. A continuación, se definen los conceptos de pobreza y desigualdad que se utilizan en esta investigación.

POBREZA POR NBI, INGRESO Y CONSUMO

La definición más común, general y simple de pobreza se refiere a la carencia de bienes y servicios básicos, así como a un limitado, mínimo o inexistente ingreso monetario. Este fenómeno social y económico es un factor que afecta el desarrollo local. Por ejemplo, si una localidad se concentra en elementos puramente económicos como la producción de bienes de exportación, sin observar las deficiencias sociales o desigualdades entre los miembros de la sociedad, este modo de desarrollo puede causar o agravar condiciones de pobreza. De allí la importancia de observar los distintos modos de desarrollo, pero también los actores y contexto en el cual se produce dicho desarrollo local.

La pobreza es un fenómeno controversial en cuanto a su medición y, por ello, su concepción también se complejiza. Los indicadores de pobreza que se basan en el ingreso de los individuos u hogares son altamente debatibles actualmente debido a la falta de incorporación de varios otros elementos que, dependiendo del contexto, podrían ser más importantes que el simple ingreso mensual o anual. Por ejemplo, el BM mide la pobreza según ingreso, definiéndola como la carencia de

satisfacer necesidades mínimas como alimentación, agua potable, ropa o vivienda, y establece un valor de un dólar PPC/persona/día⁷. Teorías (o paradigmas) como el desarrollo humano o el desarrollo sostenible agregan variables que condicionan la calidad de vida, tales como educación, derechos humanos o medio ambiente, entre otras, pero no se alejan del ingreso per cápita como una de las variables principales para entender y aliviar la pobreza. Una característica importante de los indicadores como la línea de pobreza es que son altamente comparables entre países o regiones; sin embargo, cuando se enfoca el desarrollo local, estos tipos de indicadores deberían incluir variables de acceso a servicios básicos, educación, salud y empleo. Así, la idea de pobreza a nivel local puede abordarse desde dos visiones: desde el hogar, donde los miembros dependen de su fuerza laboral y oportunidades, y desde las autoridades locales, quienes son responsables de la provisión de servicios básicos y de proporcionar un ambiente apto para las actividades productivas y sociales.

Al agregarse estas visiones, el concepto se acerca a lo que se define como pobreza por necesidades básicas insatisfechas, que es el método directo de medición. El método indirecto se basa en el ingreso o consumo y es la manera más conocida y utilizada, principalmente por organismos internacionales como el BM o el FMI. La medición de la pobreza por ingreso o consumo “es una medida cruda, ya que el ingreso (o consumo), si bien refleja la capacidad para satisfacer las necesidades materiales, no refleja necesariamente el nivel de vida alcanzado en el tiempo ni aquellas necesidades que no dependen directa e inmediatamente del dinero [por ejemplo, los servicios públicos]” (SIISE, 2001).

El método directo o de las necesidades básicas insatisfechas define a un hogar como pobre cuando carece gravemente de acceso a educación, salud, nutrición, vivienda, servicios urbanos y oportunidades de empleo. Si bien este indicador es más adecuado conceptualmente que el anterior, en la práctica su uso es difícil debido a las limitaciones y problemas en cuanto a la disponibilidad de datos y costos de medición, “y porque las privaciones crónicas cambian lentamente a lo largo del tiempo” (SIISE, 2001).

El indicador de pobreza por necesidades básicas insatisfechas es de características multivariadas y tiene diferentes elementos dependiendo de si la pobreza es medida en zonas urbanas o rurales. Por ejemplo, el indicador por NBI en zonas urbanas toma en cuenta variables como alcantarillado por red pública, agua dentro de la vivienda y recolección de basura con carro-recolector. Por otro lado, cuando el indicador es aplicado a zonas rurales, estas variables son irrelevantes,

7 Precio de poder de compra por persona por día.

por tratarse de un contexto en el que no existen tales servicios. Sin embargo, la medición toma en cuenta variables como entierro de la basura y existencia de pozos cerca del área para recolectar agua, que resultan más apropiadas para zonas de campo o rurales.

DESIGUALDADES SOCIOTERRITORIALES

Tanto el estado como el sector privado, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, en cierto momento y a cierto nivel (político o administrativo), separan las problemáticas urbanas de las rurales y las tratan como dos mundos diferentes. Dicha separación causa conflictos sociales y económicos en la concepción de políticas de planificación territorial, debido a la naturaleza indisociable de la evolución de las ciudades y sus respectivas zonas rurales (Massiah y Tribillon, 1993). El desarrollo urbano no es una alternativa para el desarrollo rural, sino su complemento indispensable.

Las teorías de regionalización, como aquellas que surgieron en la década del ochenta en América Latina (ver Boisier, 1990), asumían que el desarrollo de las regiones se basaba en las dinámicas económicas de los centros urbanos (como polos de desarrollo) con sus zonas rurales circundantes. La lógica urbano-rural venía identificada con dicotomías como industria versus agricultura o inversiones de capital versus mano de obra o fuerza laboral (generalmente poco capacitada). En otras palabras, los centros urbanos eran la fuente de progreso industrial con visión en el exterior, mientras que las zonas rurales eran la fuente material para alcanzar los objetivos de los polos de desarrollo. Siendo así, la interacción y la interdependencia entre zonas urbanas y rurales son evidentes, ya sea por la producción de alimentos como por su venta y distribución, o la generación de desechos sólidos y su ubicación final, o el abastecimiento de materia prima y su posterior transformación. El creciente fenómeno de urbanización, con sus conflictos y cambios físicos y sociales (presión por servicios básicos, vivienda precaria, crecimiento del sector informal, pobreza urbana, etc.), se debe en gran medida al movimiento campo-ciudad, problema que se evidencia principalmente en países en vías de desarrollo.

Sin embargo, simplificar la relación urbano-rural y sus interdependencias, asimilando el campo a producción primaria y provisión de mano de obra y la ciudad a “polo de desarrollo”, generaría desigualdades socioterritoriales debido a la falta de incorporación de otras formas complejas de desarrollo (Abramovoy y Sachs, 1966). Por ejemplo, las actividades agrícolas no son sólo cuestión rural, en especial con la creciente tendencia actual a desarrollar programas de agricultura urbana y peri-urbana como estrategias de erradicación de pobreza. Más aún, el sector industrial busca estar más cerca de los medios de producción

(zonas rurales) para reducir costos de transacción (transporte, contratación, mano de obra).

Cecilia Tacoli (1998) sostiene que las poblaciones rurales y urbanas se encuentran más vinculadas entre sí a través del espacio y algunos sectores clave de las economías locales y, sin embargo, las diferencias territoriales entre ellas son arbitrarias. Las definiciones de zona urbana o rural varían de un país a otro, y no necesariamente son estáticas, es decir, cambian en el tiempo por procesos como la creciente urbanización o globalización, contando con habitantes de zonas urbanas trabajando en zonas rurales y pobladores rurales habitando en ciudades.

El creciente predominio del mercado basado en la producción agrícola orientada a la exportación modifica el papel de los pequeños centros urbanos. En algunos casos, los pequeños centros juegan un papel irrelevante, en tanto las zonas agrícolas se conectan con otras centralidades directamente; en otros casos, las pequeñas ciudades juegan un papel clave en la vinculación de su zona rural con mercados domésticos o internacionales, o proveyendo oportunidades de trabajos no-agrícolas a la población rural, lo que amplía la base económica local (Tacoli, 1998).

OTROS ELEMENTOS DEL DESARROLLO LOCAL DESARROLLO LOCAL Y GLOBALIZACIÓN

A partir del desarrollo local (aproximación teórica-práctica con elementos políticos, sociales y económicos) se está más cerca de los problemas y necesidades de grupos más pequeños como comunidades y/o localidades (en comparación con las políticas nacionales). Siendo así, el combate de fenómenos socioeconómicos y conflictos territoriales resulta más accesible desde niveles inferiores al estado central. Hasta este punto, se ha visto la riqueza conceptual y práctica del desarrollo local como medio para combatir la pobreza basada en necesidades básicas, por el rol relevante de los gobiernos locales en esta provisión de servicios, así como en la generación y promoción de un ambiente apto para expandir fuentes de empleo. Sin embargo, la presencia de los gobiernos locales no es suficiente, y no debería serlo, porque las localidades pertenecen a un todo que es la nación y las políticas de desarrollo u otras deberían ser coherentes y complementarias. Dentro del desarrollo local, los actores locales son muy importantes, pero también lo son los factores externos. Un elemento externo que cobra cada vez mayor relevancia en la actualidad es el creciente fenómeno de la globalización.

Los procesos de globalización no son geográficamente uniformes, y los cambios no ocurren de manera similar en todas partes. Ciertas características de diferentes lugares –regiones, países o localidades– interactúan con procesos generales de cambio y producen resultados

específicos y diversos (Amin y Thrift, 1994). Así, el desarrollo de una región o localidad depende de una serie de elementos tanto económicos como espaciales, que son inherentes de la sociedad. En estas circunstancias, según Helmsing (2001), las localidades se dividen en tres categorías. La primera es aquella donde las localidades se integran dentro de una nueva geoeconomía (globalizada). Este caso comprende a las grandes ciudades que son importantes centros administrativos, financieros y productivos de un país. En segundo lugar se encuentran las localidades o regiones que tienen recursos y potencial para integrarse, como por ejemplo las ciudades intermedias que están en proceso de consolidación de su propio desarrollo. Por último están aquellas localidades y regiones que no son capaces de vincularse a la economía globalizada, que son básicamente pequeñas y pobres economías que se ven enfrentadas a fuertes cambios globales.

Las transformaciones globales de la economía tienen impactos en la redefinición de región y, como varios estudios (académicos y técnicos) evidencian, la globalización –económica, entendida básicamente como apertura de mercados y reducción de barreras para la comercialización global (Busch, 2000)– en muchos casos ha acentuado la diferenciación social y profundizado los niveles de pobreza. Asimismo, Robertson (1995) afirma que la globalización no impide pensar en lo local, sino que obliga a hacerlo porque “lo local está en gran medida construido sobre una base supra-local” y porque “mucho promoción de lo local es dada desde estamentos nacionales”. Es así como este autor habla de “glocalización” para referirse a la estrecha relación local-global, donde lo local no es un ente receptor sino que desempeña un activo papel en la configuración de sus dinámicas.

Por otro lado, el punto hasta el cual las economías locales pueden resistir los efectos adversos de la globalización es aún materia de debate (Pacione, 1997: 1.180). Nuevamente, el concepto de glocalización surge con autores como Agnew y Corbridge (en Pacione, 1997) y Lash y Urry (en Pacione, 1997), visto como un doble movimiento: por un lado la globalización y por otro la descentralización o localización. En otras palabras, el poder de la globalización es compensado con espacios creados (desde esferas extranacionales, como el BM) que facilitan la descentralización y democratización de la política.

De todas maneras, la relación global-local es asimétrica y altamente desigual, como el mismo proceso de globalización: por un lado, poderosos procesos de cambios globales y, por otro, respuestas locales ampliamente resistentes y típicamente superficiales (Swyngedouw en Pacione, 1997). Sin embargo, lo local busca contraponerse a lo global con iniciativas como la moneda solidaria o el comercio de trueque presente tanto en países desarrollados (Canadá, Inglaterra, Suecia) como

en vías de desarrollo (Argentina, Ecuador), pero estas iniciativas son muy localizadas y no alcanzan a influir de manera considerable en las tendencias globales (Pacione, 1997).

DESCENTRALIZACIÓN

La reforma en los límites de actuación del estado tuvo entre sus componentes, además de la disminución de la injerencia reguladora en todo el ámbito económico y en el sistema financiero, la reducción del aparato burocrático, mediante la eliminación de algunas instituciones, la disminución del número de empleados públicos y la privatización de las empresas públicas. Se observan sin embargo tendencias, todavía escasas, a la tercerización de servicios sociales y procesos incipientes de descentralización, desconcentración y gestión participativa a nivel de poderes locales.

Lo local se ve limitado por el fenómeno socioeconómico y geopolítico de la globalización, así como por las relaciones de poder a niveles nacionales que dificultan la apertura o concesión de espacios para la política local. Más aún, observando desde instancias locales, la falta de una clara definición de lo que se entiende por autonomía y democracia local dificulta la aprehensión del poder local. El término autonomía es difícil de clarificar, debido a su naturaleza normativa, institucional, y a la realidad social (que involucra lo político y lo económico) (Douglas Price, 1998). En el caso ecuatoriano, la cuestión de la autonomía continúa siendo ambigua a nivel normativo e institucional, con una ley de descentralización demasiado general. La cuestión de la realidad social tiene sus dificultades por situaciones de regionalismo y tensiones de poder entre estamentos nacionales y locales.

De modo general, la actual ley de descentralización fue promulgada en 1997, dentro del debate que se daba en América Latina sobre los procesos de descentralización contemporáneos en la región. Dicho debate sobre descentralizar la estructura centralista de varios países latinoamericanos fue introducido por organismos internacionales que tenían como objetivos principales la “modernización” del estado central, la estabilización macroeconómica y la consolidación de la democracia (Ströbele-Gregor, 1999; Barrera et al., 1998; Nijenhuis, 2002). Siguiendo las sugerencias exteriores, Ecuador, con la ayuda del marco jurídico de la ley boliviana sobre Participación Popular (1994) y sobre Descentralización Administrativa (1996), diseñó su propia ley e inició un proceso aún incipiente y conflictivo de descentralización.

La propuesta de la ley de descentralización –que se expresaba en el acento municipalista que los poderes locales otorgaban a la descentralización en contra de una apuesta de fortalecimiento de un nivel intermedio por parte de los técnicos– no refleja fuertes diferencias en

torno a los contenidos, pero sí genera rechazo en parte debido a que la presencia de las tecnocracias estatales localizadas en la capital del país en el manejo de temas cuyo interés es claramente local es vista como una intromisión inadmisibles. Esta tensión se produce entre la Costa y la Sierra de Ecuador, donde la ciudad de Quito, ubicada en la Sierra, concentra los poderes políticos al ser capital del estado, y la Costa, representada principalmente por la ciudad de Guayaquil, concentra la riqueza económica del país por tratarse del mayor productor de bienes exportables y constituir un importante puerto para el comercio exterior. Se trata de una tensión activada en torno a una fractura regional que, al igual que el problema étnico, es constituida por períodos históricos de conflictos políticos en Ecuador y que difícilmente pueda pasar desapercibida al gestionarse la transformación del estado por la vía de la descentralización. Esta transformación estatal (más abierta a espacios locales, con un cambio de su rol centralista-proveedor a uno regulador) es una cuestión a largo plazo y que radica en relaciones de poder entre costeños y serranos.

La Ley de Descentralización y Participación Ciudadana del Ecuador representa una clara oportunidad para gobernar desde lo local, y no simplemente desde gobiernos locales, sino desde la sociedad local. Es decir, llegar a los niveles de base para conocer los problemas que afectan a las poblaciones y estar más cerca en la resolución de conflictos. Así, la descentralización constituye un importante marco legal e institucional para encaminar procesos locales y ampliar el concepto de desarrollo local.

La próxima parte del trabajo describirá los cantones escogidos para el análisis: Cayambe, Naranjal y Pastaza. Esta descripción se basará en los elementos teóricos que se han visto sobre desarrollo local y pobreza, con la información secundaria que se posee. Es decir, presentaremos las condiciones de desigualdad socioterritorial en las variables de infraestructura básica, educación, salud y oportunidades laborales. Posteriormente, con la introducción de la información cuantitativa y cualitativa, se volverá sobre los conceptos de modos de desarrollo y actores locales, así como sobre el análisis de los factores externos e internos.

CASOS DE ESTUDIO

La pobreza y la desigualdad pueden ser observadas fácilmente a través de los indicadores disponibles en varias fuentes secundarias como censos, bancos de datos, estadísticas, entre otros. Sin embargo, por tratarse de fenómenos sociales, se necesita más que un tratamiento de datos; se requiere conocer la realidad por parte de los principales actores: la sociedad local. Como se mencionó anteriormente, la pobreza en los casos

de estudio es alta, pero más alarmante es la desigualdad entre zonas urbanas y rurales de un mismo territorio, donde la zona rural sirve de proveedora de bienes y la zona urbana de proveedora de servicios.

Así, la metodología de combinar información cuantitativa y cualitativa resulta relevante para profundizar el estudio sobre la temática en cuestión. La información del Censo 2001 ha sido complementada con datos de la encuesta CIUDAD-LaSur 2002⁸, que contiene información específica y desagregada a nivel urbano-rural de los cantones estudiados.

Por otro lado, para captar las opiniones de los actores locales se diseñó una guía para entrevistas semiestructuradas. Esta información cualitativa provee los medios para analizar la percepción de los actores en el desarrollo local, su participación e involucramiento en este proceso, así como su apreciación de la situación de pobreza y desigualdad socioterritorial y las diversas maneras para combatirlas.

DESARROLLO LOCAL, DESIGUALDADES SOCIOTERRITORIALES Y POBREZA

Antes de iniciar el análisis sobre la base del marco teórico –es decir, los modos de desarrollo, la dinámica de los actores locales y los factores internos y externos que influyen en la localidad–, es importante describir brevemente la situación de desigualdad de los cantones estudiados en variables no monetarias. Así, en los tres cantones, el acceso a servicios públicos como alcantarillado y agua potable es bajo en las zonas rurales en comparación con las urbanas. Asimismo, los tres comparten la misma característica de contar con una zona urbana más servida a expensas de una zona rural que provee los recursos naturales para el desarrollo de la localidad.

En el cantón Cayambe, por sus condiciones económicas y políticas, se ha logrado promover el empleo en la localidad. Desde la llegada de las floricultoras, los niveles de ingreso de los trabajadores en esta actividad fueron creciendo, así como los ingresos de dicha agroindustria. Sin embargo, cuando la economía ecuatoriana se dolarizó, esta actividad agroexportadora dejó de ser competitiva, al no contar con la devaluación en un esquema de política económica soberana. Así, el análisis de los ingresos⁹ de las zonas urbanas arroja una media men-

8 Esta encuesta fue realizada con el propósito de obtener una amplia y variada información acerca de las relaciones urbano-rurales de los tres cantones estudiados (Cayambe, Naranjal y Pastaza). La muestra de la encuesta es estadísticamente representativa con mínimos niveles de error. Las preguntas giran en torno a información demográfica, educación, consumo e ingresos, empleo, cultura y política, y asociaciones comunitarias.

9 Los ingresos se refieren al ingreso neto del hogar calculado de la siguiente manera: ingresos totales de cada miembro del hogar que se encuentre trabajando y sea remunerado, menos gastos totales del hogar, más ingresos por otras fuentes que no sean empleo,

sual de 201 dólares, con un máximo de 2.670 dólares y un mínimo de 150. Es importante anotar que la población con ingresos mayores a 2 mil dólares es mínima, y refleja la situación de inequidad del país. En la zona rural del cantón, aunque se mantiene la tendencia de valores máximos muy distanciados de los mínimos, estos rangos no son tan altos como en la zona urbana. La media de ingresos llega a ser de 131 dólares, con pocos valores máximos de más de 750 dólares y mínimos de 150. La diferencia de ingresos medios mensuales entre la población urbana y la rural es de alrededor de 70 dólares, lo que constituye más del 50% del estipendio de un empleado rural. Esta situación provoca que la capacidad de consumo y ahorro sea mayor en la zona urbana, lo que a su vez genera mayor movilidad hacia centros más comerciales, como por ejemplo Quito.

Por otro lado, la población en edad de trabajar¹⁰, que cuenta con por lo menos un trabajo, en la zona urbana es del 52% frente al 48% de la zona rural, una diferencia no muy significativa y que viene explicada por la dinámica laboral del cantón. Entonces, el acceso al empleo es similar en zona urbana y rural, pero los ingresos difieren en un 53%, primera alerta de desigualdad socioterritorial, que se basa en las actividades que se realizan en zonas urbanas y rurales, las unas relacionadas con el sector servicios y comercio, y las otras con la agricultura, ganadería y silvicultura.

El caso de Naranjal evidencia un nivel de ingresos ligeramente mayor en la zona urbana, donde la media mensual es de 180 dólares frente a los 130 que se perciben como media en la zona rural. Sin embargo, los valores máximos revelan que un mínimo porcentaje de la población rural obtiene los mayores ingresos del cantón (alrededor de 2.200 dólares), lo cual revela la concentración de propiedades de tierra en las zonas rurales. Esta situación provoca que entre los pobladores de las zonas rurales existan más disparidades en cuanto a ingresos que en la zona urbana, donde la media de ingresos es percibida por un porcentaje más ecuánime. En otras palabras, la zona rural es más heterogénea en términos de remuneraciones y no se podría hablar de ella como un conglomerado parejo. Más aún, la información de ingresos totales indica que el nivel de gastos o consumos de zonas urbanas y rurales no difiere mucho. En la población rural se presentan más casos con ingresos muy por encima de la media, lo cual no es tan significativo en la población urbana.

El caso de Naranjal es similar al de Cayambe, donde la riqueza local, basada en la producción primaria y en sus trabajadores (en su

es decir, pensiones, arriendo de casas o cuartos, bono solidario, ingresos por ahorros en bancos, etcétera.

10 Población mayor de doce años.

mayoría mano de obra poco calificada), se encuentra básicamente en las amplias zonas rurales del cantón. Nuevamente, como en Cayambe, esta situación provoca que la población en edad de trabajar y que cuenta con al menos un empleo sea mayor en la zona rural que en la urbana, 62% frente a 38%. Es evidente la importancia de la zona rural del cantón Naranjal como fuente de empleo, entre otros, al albergar más de 9 mil hectáreas de plantaciones de banano, en las que se encuentra ocupado alrededor del 60% de la población en edad de trabajar.

En Pastaza, esta tendencia por la cual la zona rural es la mayor fuente de empleo cambia totalmente, ya que más del 60% de la población ocupada es urbana, con ingresos medios mensuales de 197 dólares, frente a un 38% de la población rural que percibe alrededor de 125. Los valores máximos de los ingresos netos de la población en ambas zonas son muy similares, pero los mínimos denotan un claro y amplio endeudamiento (-446 dólares) en los hogares rurales.

La zona rural de Pastaza, por no contar con las condiciones necesarias para propósitos agropecuarios, no constituye la mayor fuente de empleo del cantón, esto sumado a que un amplio porcentaje de la población rural es indígena y vive bajo sus propias relaciones económicas.

Se observa que los tres cantones son altamente vulnerables a cambios externos porque sus economías dependen de una producción de exportación, tanto a nivel internacional como nacional en el caso de Pastaza. De igual manera, las zonas urbanas de cantones como Cayambe y Naranjal son dependientes de la producción de las zonas rurales; sin embargo, motivos políticos como el mayor peso de las ciudades o zonas urbanas en los conteos electorales hacen que las autoridades locales fijen más su atención en estas zonas. De todos modos, como se verá más adelante, los mismos gobiernos locales niegan esta predisposición hacia las zonas urbanas, pese a que las estadísticas muestran la posición contraria. El caso de Pastaza es diferente, ya que la zona rural depende de la cercanía de la zona urbana hacia el exterior del cantón y de sus contactos comerciales, es decir, existe mayor sinergia a nivel productivo, sin que una zona se aproveche de la otra.

En Cayambe y Naranjal, la riqueza local se concentra en pocas manos, lo que resulta más evidente en el caso de este último cantón. Ambos son ricos en recursos naturales pero con presiones físicas, en las que Cayambe ha visto agravada su situación de satisfacer las necesidades en la zona urbana por la atracción poblacional que genera la actividad florícola. Otros factores internos importantes son los modos de desarrollo y organización de los actores locales, que serán discutidos más adelante.

ACTORES LOCALES Y DESARROLLO LOCAL *DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN*

Los actores clave identificados fueron representantes del gobierno local, la sociedad civil¹¹ y el ámbito productivo. En Cayambe, los primeros asumen la posición de portavoces de los intereses de los ciudadanos del cantón, tanto rurales como urbanos. Se denota cierta tendencia a mejorar la situación de la zona rural, debido a que estos últimos gobernantes fueron electos gracias al fuerte apoyo desde las zonas rurales, donde reside una gran parte del movimiento indígena del país. En Naranjal y Pastaza, los actores identificados fueron empresarios¹², miembros activos de la sociedad civil¹³, políticos y funcionarios de carrera del gobierno local.

En los tres cantones, se observan visiones muy diferentes y en algunos aspectos discrepantes entre los actores pertenecientes a la esfera política y aquellos que provienen de la esfera civil y de base social. Es también importante observar que existen percepciones distintas, tanto a nivel urbano-rural como entre regiones, sobre temas políticos como la descentralización, temas sociales como la participación ciudadana, y temas económico-sociales en los que se incluirían, según la visión de los actores, aquellos relacionados con la pobreza y la inequidad.

Los actores locales, como principales creadores de la sociedad local y generadores de cambios estructurales (tal como lo concibe Arocena), en los casos estudiados y en los temas identificados como prioritarios para el desarrollo local, son protagonistas pero en diferente grado y actitud (pasiva o activa), dependiendo de su origen (urbano o

11 Debido a que la sociedad local es un conglomerado heterogéneo de posiciones e intereses diversos, en Cayambe se identificaron los siguientes actores para representarla: la principal ONG, que lleva más de diez años trabajando en Cayambe con proyectos productivos, educativos, de salud y recreación; el Comité de Gestión del cantón, que es el ente encargado de vigilar y rendir cuentas sobre las actividades del gobierno local en función de las resoluciones tomadas por los pobladores en el espacio social conocido como Asamblea Cantonal; grupos étnicos como el pueblo Kayambi, que es el mayor grupo indígena del cantón y cuya confederación atraviesa fronteras, ya que no sólo se ubica en Cayambe, sino en parte de otras provincias como Napo e Ibarra, al norte del país; y representantes de las juntas parroquiales del cantón. Fueron entrevistadas siete personas, tres de las cuales forman parte del gobierno local, ya sea como funcionarios de carrera o políticos, y cuatro son miembros de la sociedad local en general.

12 En Naranjal se entrevistó al gremio de bananeros porque juega un rol protagónico en la dinámica económica y social del cantón. En Pastaza fue la cámara de comercio la que brindó la perspectiva económica-productiva.

13 Director de la Fundación Desarrollo Múltiple de Naranjal, un miembro más de la sociedad local que sobresale por su conocimiento de la realidad local, jóvenes emprendedores comprometidos con causas sociales y políticas para concretar la idea de desarrollo del cantón.

rural) y de la región en particular. Esta situación refuerza la idea de que la sociedad local no es en absoluto un conglomerado homogéneo con idénticos intereses y objetivos.

La red social de Cayambe es más sólida que en los otros cantones, debido a la cultura indígena de mantener vínculos productivos y sociales entre sí y buscar alianzas con otros actores. En el nivel del gobierno local, se evidencian varias iniciativas para consensuar con la población en temas de planificación, como los presupuestos participativos y la asamblea cantonal que año a año (desde 2000) espera conocer las demandas de la población. Las autoridades locales tienen cierto optimismo depositado en la descentralización, por la oportunidad que brinda para gobernar desde niveles inferiores y no esperar las decisiones del estado central en temas como servicios públicos, producción, ambiente, educación y salud. Como lo señalan los funcionarios del gobierno local de turno, la descentralización es positiva “en la medida en que los municipios han sido los que han dado soluciones a la mayoría de problemas, de varias características. Son más prácticos en el sentido de que conocen mejor su cantón. Son creadores de tributos y generadores de obras a partir de ellos” (Eduardo Morán, Director de Planificación del municipio de Cayambe). A nivel rural, el optimismo no sólo se basa en la descentralización, sino en la participación ciudadana, que es la que puede plantear las diferentes necesidades entre las zonas urbanas y rurales. Según un actor político de esta zona:

La gente debe entender lo que tenemos, debe respetar lo que tiene y respetarse entre todos. No sólo uno debe representar a la población, la gente tiene que luchar por sus propios derechos. La gente tiene que participar en todas las decisiones. Si Cayambe no se apropia de sus riquezas, no se logra nada. Es importante, sí, que se respeten las diferencias, lo distintos que somos, pero siempre con respeto a la diversidad, y así decidir. También respetar la diversidad de clases. Hay que trabajar en comunidad.

Una de las razones para esta mayor confianza en los procesos participativos es la histórica actitud de acción comunal por parte de los indígenas serranos, algo que no se observa en las poblaciones de la Costa.

Si bien el cantón Cayambe, a nivel político, denota una integridad en sus modos de desarrollo por tener un proyecto político claro, así como un lineamiento de provisión de servicios básicos para ambas áreas, la tensión política es también un factor limitante de esta integridad. Tal como ocurre con la política en el país, en Cayambe también existen rivalidades relacionadas con el acceso al poder. Un actor político rural afirma que la relación con el alcalde no es buena, debido a

la poca importancia que este otorga a los dirigentes rurales, mientras que la relación mejora con los representantes del gobierno provincial. Dicha situación se explica por la superposición de funciones entre municipios y concejos provinciales, donde la ley no establece claramente las circunscripciones territoriales del servicio de ambos.

En Naranjal, los actores políticos consideran que el proceso de descentralización ha beneficiado al cantón más poblado de la provincia, Guayaquil, dejando de lado a Naranjal, que fue concebido como un cantón eminentemente rural. A diferencia de Cayambe, en Naranjal no hay buenas relaciones políticas con el gobierno provincial, lo que hace que la zona rural del cantón no sea servida por el concejo provincial y que las desigualdades urbano-rurales sean menores en relación con el caso anterior. La sociedad civil, por otro lado, piensa que la descentralización podría ser útil para la participación ciudadana siempre y cuando los actores políticos cedan espacios para estos debates a nivel de bases sociales, y a nivel de la población se entienda claramente de qué se trata este proceso.

En Pastaza, el proceso de descentralización se ve como un reto en un territorio que no sólo lidia con problemas urbanos y rurales, sino también con diferentes lógicas económicas y sociales por parte de los indígenas que habitan gran parte del cantón. Para los actores colonos de las áreas rurales, el municipio, en cuanto al proceso de descentralización, debería concentrar sus esfuerzos en la zona urbana y dejar que el concejo provincial se ocupara de las zonas rurales:

El municipio trabaja sólo en la ciudad y, si no hace bien las cosas, enseguida lo critican. Entonces, deberían meter mano las direcciones departamentales, así como debería aumentarse el presupuesto del municipio, para poder encargarse de todas las necesidades. Hay cosas que hace el concejo provincial [para actividades deportivas] aunque no les compete como ordenanza, porque ellos tienen menos cargas y más recursos, porque las comunidades [rurales] no exigen mucho. Sí se debe descentralizar la carga municipal, para que se dedique sólo a lo urbano y el concejo provincial a las parroquias [rurales] (Representante de la sociedad civil de parroquias rurales del cantón Pastaza).

Por otro lado, en Pastaza, donde se combinan varias culturas y población de distinto origen, la actitud hacia la participación depende del grupo social. Por ejemplo, los actores políticos asumen como dada la participación entre las comunidades indígenas pero, cuando se acercan a la ciudad, prefieren realizar la planificación territorial desde una

perspectiva tecnocrática. Entre los actores étnicos, se percibe que las relaciones entre municipio y grupos indígenas son limitadas:

Los problemas son casi todos por política, los indígenas sí plantean unas relaciones duraderas, pero no hay proceso participativo; las instituciones participan solas. Las obras del municipio, cuando las hacen, son todas de carácter clientelar. Nosotros luchamos para que nuestros planes ingresen al Concejo Provincial y aspiramos a relaciones permanentes para resolver de forma equitativa la situación entre la zona urbana y la zona rural (Representante de grupos indígenas del cantón Pastaza).

POBREZA Y DESIGUALDAD LOCALES

En Cayambe, la mayor autoridad local se rehúsa a creer en las cifras de pobreza en su cantón extraídas del último censo poblacional, afirmando que en los últimos dos años se ha brindado mucha atención tanto a las zonas urbanas como rurales. Sin embargo, se observa que sí ha existido preferencia por una zona, la rural, por encontrarse en condiciones de retraso, lo que se enmarca en el plan del presente gobierno local de satisfacer las necesidades de acceso a servicios públicos en las zonas carentes. Esta perspectiva es respaldada por el voto popular, que ha elegido a las mismas autoridades en períodos consecutivos. Por otro lado, el censo tuvo lugar en el año 2001 y el presente estudio, entre 2003 y 2004. Lo que queda claro es que los ingresos per cápita son diferenciados entre zonas, como se vio anteriormente, pero esto constituye sólo una variable de la pobreza.

En Naranjal, el actor político justifica la escasez de servicios básicos en zonas rurales por los recursos escasos que priorizan el componente político, es decir, se proporcionan servicios a las zonas que reflejan una mayor población de votantes: un simple razonamiento político clientelar. La atención a las zonas urbanas en detrimento de las rurales también ocurre por motivos estéticos y de promoción local, ya que “hay barrios que son atendidos de mejor manera, y son los que están en el centro de la población que es la cara bonita de la ciudad. Pero los cinturones, la periferia, otros sectores suburbanos son atendidos porque también hay gente rica en medio de sectores pobres” (Representante del Concejo Cantonal de Naranjal).

Los actores políticos de Pastaza alegan que la presente desigualdad socioterritorial se debe principalmente a las diferentes dinámicas socioeconómicas que se dan en el territorio, donde los indígenas no necesariamente operan con la misma lógica de la ciudad o los colonos del cantón. Otro factor importante es la distancia, ya que el cantón es uno de los más grandes del país y no cuenta con una infraestructura

vial apropiada para tener un apto acceso a zonas rurales-indígenas. Sin embargo, el factor más relevante y poco estudiado es la diferente concepción de pobreza que tienen los indígenas. Los mestizos consideran que parte de su bienestar es la posesión y acumulación de bienes materiales, pero para los indígenas la parte fundamental de su bienestar es mantener las relaciones de solidaridad y el trabajo comunitario, alejando el individualismo que trae consigo la pobreza. Por ejemplo, la actividad petrolera los divide y genera conflicto entre ellos, provocando su empobrecimiento.

Resulta evidente que la percepción sobre pobreza y desigualdad difiere entre actores políticos y los provenientes de la sociedad civil. Los actores socioeconómicos de Cayambe acusan directamente a las políticas centrales de la mayor carencia de servicios en las zonas rurales, pero reclaman la falta de movilización de recursos por parte del gobierno local, lo cual evidencia desconocimiento o falta de comunicación entre comunidad y municipio. En Naranjal, la percepción general es la existencia de corrupción y por ello la diferencia entre zonas urbanas y rurales. Se observa cierta tensión entre estos actores y los políticos, lo cual vuelve muy complicada la consecución exitosa y transparente de procesos como descentralización, participación y empoderamiento ciudadano. En Pastaza, la población es muy pasiva pese a contar con algunos participantes muy comprometidos pero en actividades no muy relacionadas con infraestructura básica o toma de decisiones a nivel político y económico. En este cantón, se observa que la dicotomía indígena-colona y urbana es muy fuerte, por lo que se cree que “la comunicación entre los pueblos es básica y se ve dificultada por la falta de vías o carreteras en óptimas condiciones, porque los costos de construcción son muy altos en estas tierras, por la condición del suelo. Hay muchos lugares que son prácticamente inaccesibles, y a otros se tarda un día, o un día y medio de viaje para llegar” (Actor de la sociedad civil).

MODOS DE DESARROLLO LOCAL

Siguiendo a Arocena, ninguno de los cantones estudiados presenta un modo de desarrollo integral, por la existencia de desigualdades socio-territoriales en variables relacionadas con la pobreza por necesidades básicas insatisfechas. Sin embargo, Cayambe tiende hacia esta integración, debido a la voluntad política de abrir espacios para la participación ciudadana y servir a las zonas carentes, pero no se vislumbran iniciativas de ceder poder al nivel de la toma de decisiones. Por otro lado, Naranjal se caracteriza más por un desarrollo desarticulado dual, ya que la esfera económica, basada principalmente en la producción bananera, está desconectada de los acontecimientos y de la pobreza social del cantón, tanto a nivel urbano como rural. En otras palabras,

sin bien existe una fuerte desigualdad social, es aún más evidente la dicotomía entre actividad productiva y realidad social local. La economía se concentra en la exportación, dejando de lado las condiciones de infraestructura básica, educación y salud en el cantón. Los actores locales económicos se interesan más por sus negocios privados que por el bienestar de la localidad. En el caso de Pastaza, el modo de desarrollo local es disperso, dadas las condiciones geográficas propias del cantón, que lo dividen no sólo en zonas urbanas y rurales sino en mestizos, indígenas y colonos.

Observando la variable de capacidad de respuesta diferenciada según el entorno, Cayambe sigue en un proceso de construcción de estas respuestas, pero resultan más fáciles entre actores políticos y económicos que dentro de los mismos políticos urbanos y rurales, por la falta de credibilidad a nivel político. En Naranjal, las respuestas continúan a nivel del discurso político, mientras los actores civiles no conocen en profundidad los beneficios de un desarrollo local integral. El caso de Pastaza es similar en cuanto a la respuesta diferenciada, pero el discurso político se encuentra aún en menor grado que en el caso anterior. En otras palabras, Pastaza presenta un discurso político sobre la necesidad de mejorar las condiciones de la población y las desigualdades socioterritoriales, pero también se concentra sólo en la provisión de servicios básicos en la zona urbana por la facilidad de acceso.

En cuanto a los factores internos y externos, las autoridades locales de Cayambe, que es un pequeño cantón, tienen muy poca influencia en las políticas nacionales, que dependen de las relaciones personales entre autoridades. Para los actores de la sociedad civil vinculados con actividades productivas como ONG trabajando en la mejora de las condiciones del campo y la agricultura en Cayambe, el “gobierno [central] es muy impositivo. Y además, las imposiciones son a nivel del Banco Mundial. Lo que dice el Banco Mundial, eso es lo que se hace” (Casa Campesina de Cayambe). La cita anterior permite observar la influencia externa de organismos internacionales dentro de las políticas nacionales, que afecta a uno de los cantones agrícolas más productivos del país, sin que su naturaleza de cantón agrícola por excelencia cambie las propuestas nacionales respecto de este sector.

Para ciertos actores de la sociedad civil de Naranjal, la influencia del cantón en políticas nacionales es un factor endógeno, ya que depende de la población local (del cantón) por su conformismo, es decir, conformarse con el (poco) progreso del cantón sin interesarse en incidir sobre este. En otras palabras, no sólo es cuestión de las autoridades nacionales y locales; la población local también juega un rol importante en esta influencia mediante la acción colectiva y su organización, que en el caso de Naranjal aún no está completamente definida. En Pastaza

se tiene poca esperanza de influencia desde el cantón hacia fuera. Esta situación se basa en cuestiones administrativas y políticas, porque suele creerse que la influencia se produce por el tamaño e importancia de una localidad en particular. Así es como lo ve uno de los actores del sector privado de El Puyo: “Todo marcha en cantidad de población, y aquí somos 60 mil habitantes en provincia. Eso es poco para influenciar”.

En conclusión, el desarrollo del cantón Cayambe se encamina hacia la integración, tanto internamente como hacia lo nacional y global, debido al esfuerzo por articular varias dimensiones (política, económica, social y hasta ambiental) en la producción local y en las relaciones entre los actores. La capacidad de los varios actores para responder a esta integración también es muy relevante en Cayambe porque, si bien confluyen distintas culturas y formas de vida, la cabeza del gobierno local ha buscado la manera de formar asociaciones (ya sean formales o informales) con grupos de la sociedad local.

El caso de Naranjal es diferente; aunque se trata un cantón que también basa su riqueza local en las zonas rurales como Cayambe, el modo de desarrollo se ve desarticulado en dos polos. El polo económico de Naranjal, caracterizado por la producción agropecuaria, es dinámico y tiene a la exportación como uno de los principales fines. Sin embargo, esta producción genera solamente empleo para unos pocos habitantes sin mayores niveles de educación y que reciben bajas remuneraciones. Debido a que se trata de una actividad de exportación, los mayores retornos se obtienen en la zona urbana, por estar ubicadas allí las oficinas de exportación y de puertos. Por otro lado, la parte social está desorganizada, y los intereses políticos no logran converger con los sociales.

Pastaza sigue siendo un cantón donde el desarrollo local es disperso, sin una riqueza local claramente definida y autosustentable y con una sociedad local apartada de procesos de participación. La fuerte barrera entre lo indígena y la ciudad, más zonas colonas, provoca que se dificulte la focalización de políticas de desarrollo más allá de la modesta satisfacción de necesidades básicas. Así, las fuentes de empleo son pocas y no bien remuneradas, y las condiciones de vida reflejan la carencia de bienes físicos y sociales como ausencia de motivaciones para participar en la generación de una conciencia local.

En cuanto a la “capacidad de respuesta diferenciada al entorno” que es la relación con lo nacional y global, Cayambe y Naranjal están construyendo puentes de enlace, encaminándose hacia una complejización de sus respuestas al entorno, pero en diferentes grados. Cayambe se encuentra más avanzado que Naranjal, debido a que la sociedad local viene de un largo proceso de concientización y empoderamiento ciudadano, y Naranjal comienza a advertir la necesidad de coordinar intereses y objetivos de las varias esferas (política, económica y social).

Sin embargo, la ambigua situación política del cantón hace pensar que las respuestas diferenciadas a nivel del discurso serán más fuertes que lo que sucede en la práctica, pero la motivación de la sociedad local constituye un importante elemento para alcanzar cambios estructurales dentro y fuera del cantón. Por otro lado, en Pastaza se observa una ausencia de referencias a la diferenciación de las respuestas, donde la sociedad local es extremadamente pasiva y concentrada en actividades productivas muy locales, sin miras a mercados nacionales o globales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las desigualdades socioterritoriales, si bien son un fenómeno económico y social, también tienen un fuerte componente político, ya que son las autoridades locales las responsables de la provisión de infraestructura básica, tanto a nivel urbano como rural. Así, los gobiernos locales son quienes han puesto mayor atención a las zonas urbanas por motivos clientelares, promoción económica local o mayor peso político en futuras elecciones. Las zonas rurales y urbanas no deberían ser consideradas por separado en el contexto ecuatoriano, ya que conjugan la demanda y oferta en un mismo territorio, al contar con los recursos para producir y, en cierta medida, aquellos para consumir. Sin embargo, por cuestiones culturales, territorios como Cayambe han podido superar, hasta cierto nivel, este clientelismo, mediante un proyecto político claro, aunque aún no totalmente democratizado.

El tema del tamaño del cantón es importante para analizar las relaciones entre zonas urbanas y rurales porque, en el caso ecuatoriano, mientras más pequeño es un cantón, más extensión rural y por ende población rural se encuentra. Entonces, la relación entre la ciudad y el campo cobra mayor relevancia al ser el campo la base de la riqueza local, ya sea por sus actividades, como fuente de empleo, o por las condiciones socioculturales de la población. Sin embargo, la estructura sociopolítica del país se escapa de ver esta relación y continúa otorgando mayor peso a la ciudad que al campo; es así como las desigualdades socioterritoriales se refuerzan. Si bien es cierto que las condiciones de vida de las zonas rurales difieren de las urbanas por contar con necesidades distintas, las oportunidades para acceder a la satisfacción de necesidades básicas como agua potable, educación, salud y empleo deberían ser las mismas, por un enfoque de derechos.

En Ecuador y América Latina, las zonas rurales representan un bien físico que constituye la base de la riqueza de los países, pero considerarlas sólo como un bien deja de lado importantes componentes como las necesidades de la población que allí radica, sus diferentes culturas y formas de relacionamiento. Es importante recalcar que las desigualdades socioterritoriales incorporan fuertemente elementos po-

líticos. La cuestión técnica y social de la pobreza y las desigualdades debe ser atacada desde sus raíces, que, entre otras, son políticas, tanto en aspectos normativos como de creación de espacios para involucrar actores en programas de desarrollo local.

El estudio de desigualdades socioterritoriales en Ecuador aún es incipiente, por lo que gran parte del presente estudio fue descriptivo, pero deja abierta la posibilidad de profundizar la investigación de temas como la institucionalidad formal o informal de componentes políticos –como clientelismo, corrupción, participación ciudadana– y económicos –como producción con valores agregados– para descifrar la causa real de la desigualdad entre zona urbana y rural, que aparentemente se basa en cuestiones políticas.

De todas maneras, se pudo observar que la desigualdad socio-territorial es un fenómeno interno de la sociedad local, que da más importancia a una zona u otra por diversos motivos, que en los casos estudiados fueron la ilusión de contar con más votantes si se atiende la zona más poblada, que resulta ser la urbana. Pero se debe conocer el hecho de tener más habitantes en estas zonas, tomando en cuenta que son cantones con características rurales por sus actividades económicas.

Como recomendación para una futura investigación puede decirse que, así como es necesario mantener estadísticas y estudios de reducción de la pobreza desagregados a nivel urbano-rural, se debería contar con esta desagregación por género y edad, para no perder de vista estas variables que son determinantes de las dinámicas locales.

Finalmente, las recomendaciones para propiciar un desarrollo local más equitativo entre zonas urbanas y rurales implican contar con un marco institucional claro, que no existe con la actual ley de descentralización. Adicionalmente, debe haber voluntad política, tanto a nivel local como nacional, de abrir espacios democráticos para la toma de decisiones a otros niveles fuera de la esfera propiamente política. Esta construcción de espacios no depende de un solo actor, sino de todos los que constituyen la localidad para alcanzar un desarrollo integral. Los cantones estudiados presentan un alto nivel de iniciativa ciudadana para contrarrestar los problemas de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas, pero siempre se requiere que todos los sectores de la localidad, es decir, políticos, económicos y sociales, así como organismos externos, tengan en mente un mismo proyecto político de desarrollo para que no existan situaciones de superposición de actividades.

Otro importante elemento es la adecuada comunicación entre todos los actores para acceder a la integración que describe Arocena en sus modos de desarrollo, pero se trata de un proceso largo que requiere del entendimiento por parte de todos los actores acerca de los debates políticos y necesidades económicas y sociales. Para lograr un desarrollo

local integral, con sus elementos nacionales y globales, es necesario contar con las adecuadas instituciones y mecanismos para acceder a la información que genere la capacidad para asumir las nuevas funciones que los procesos de descentralización ofrecen.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovoy, R. y Sachs, I. 1966 "Nouvelles configurations villes campagnes", II Conferencia Internacional sobre los Asentamientos Humanos, Habitat II-FAO, Roma, mimeo.
- ALOP-CLAEH-Programa Alianzas Estratégicas para el Desarrollo Local en América Latina 2002 *La construcción del desarrollo local en América Latina. Análisis de experiencias* (Montevideo: ALOP-CLAEH).
- Amin, A. y Thrift, N. (eds.) 1994 *Globalization, institutions, and regional development in Europe* (Oxford: Oxford University Press).
- Arocena, J. 1995 *El desarrollo local, un desafío contemporáneo* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Banco Central del Ecuador 2003 *Boletines estadísticos* (Quito).
- Barrera, A. et al. 1998 *Participación, descentralización y gestión municipal. Elementos para una reforma democrática* (Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD).
- Barrientos, Mónica 2002 "Ecuador: los sectores productivos en el 2002" en <www.ibce.org.bo/documentos/ecusecto.htm> acceso julio de 2003.
- Blakely, E.J. 1989 "The meaning of local economic development" en *Planning local economic development. Theory and practice* (Londres: Newbury Park/Sage).
- Boisier, Sergio 1990 *Territorio, estado y sociedad. Reflexiones sobre descentralización y desarrollo regional en Chile* (Santiago de Chile: CEAL-Pehuén).
- Boisier, Sergio 1998 "Post-scriptum sobre el desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales" en *Serie de Ensayos Documento 98/45* (Santiago de Chile: ILPES).
- Bolay, J.C. et al. 2003 *Interfase urbano-rural en el Ecuador: hacia un desarrollo territorial integrado* (Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD).
- Busch, Andreas 2000 "Unpacking the globalization debate: approaches, evidence and data" en Hay, C. y Marsh, D. (eds.) *Demystifying globalization* (Londres: MacMillan).

- Douglas Price, Jorge E. 1998 “Democracia, poder local y globalización ¿Es posible constituir poderes autónomos?” en Massolo, A. (comp.) *Municipio y desarrollo local* (Neuquén: EDUCO).
- Helmsing, A.H.J. 2001 *Partnerships, meso-institutions and learning. New local and regional economic development initiatives in Latin America* (La Haya: Institute of Social Studies).
- Hilhorst, J.G.M. 1996 *Local/regional development and industrialization* (La Haya: Institute of Social Studies).
- Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social* 1997 (Quito: Registro Oficial N° 169).
- Ley Orgánica de Régimen Municipal* 2003 (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones).
- Massiah, Gustave y Tribillon, Jean François 1993 *Ciudades en desarrollo* (Madrid: Siglo XXI).
- Nijenhuis, Gery 2002 *Decentralisation and popular participation in Bolivia. The link between local governance and local development* (Utrecht: Nederlandse Geografische Studies).
- Pacione, Michael 1997 “Local exchange trading system as a response to the globalisation of capitalism” en *Urban Studies* (Londres: Carfax) Vol. 34, N° 8.
- Robertson, Roland 1995 “Glocalization: time-space and homogeneity-heterogeneity” en Featherstone, Mike; Lash, Scott y Robertson, Roland (comps.) *Global modernities* (Londres: Sage).
- SIISE-Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador 2001 (Quito) Versión 3.5.
- Ströbele-Gregor, Juliana 1999 “Ley de Participación Popular y movimiento popular en Bolivia” en Hengstenberg, Peter et al. (eds.) *Sociedad civil en América Latina. Representación de intereses y gobernabilidad* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Tacoli, Cecilia 1998 “Bridging the divide: rural urban interactions and livelihood strategies” en <www.iied.org/sarl/gatekeepers/gk_backissues/41_80.html>.

