

ESCUELA POLITÉCNICA NACIONAL

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

**MODELO PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN DE
ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE CON
ENFOQUE TERRITORIAL EN LA PROVINCIA DE EL ORO**

**TESIS DE GRADO PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE MAGISTER EN
GESTIÓN EMPRESARIAL / MENCIÓN EN GESTIÓN DE PROYECTOS**

MARCO VINICIO ZAPATA RAMOS

mzapata26@hotmail.com

Directora: Economista Nancy Clara María Medina Carranco

nancy_medina@yahoo.com

2013

DECLARACIÓN

Yo, Marco Vinicio Zapata Ramos declaro bajo juramento que el trabajo aquí descrito es de mi autoría; que no ha sido previamente presentada para ningún grado o calificación profesional; y, que he consultado las referencias bibliográficas que se incluyen en este documento.

La Escuela Politécnica Nacional puede hacer uso de los derechos correspondientes a este trabajo, según lo establecido por la Ley de Propiedad Intelectual, por su Reglamento y por la normatividad institucional vigente.

Ing. Marco Vinicio Zapata Ramos

CERTIFICACIÓN

Certifico que el presente trabajo fue desarrollado por Marco Vinicio Zapata Ramos, bajo mi supervisión.

Economista Nancy Medina

DIRECTORA

AGRADECIMIENTOS

En forma especial al Instituto Interamericano de Cooperación para Agricultura y sus autoridades y equipo de especialistas nacionales e internacionales por todo el apoyo metodológico y logístico brindado para desarrollar la presente tesis.

Expreso mis sinceros agradecimientos a los amigos y amigas de la provincia de El Oro, desde sus máximas autoridades y directores técnicos, quienes prestaron todas las condiciones para identificar y validar la metodología que sirvió como insumo para sus procesos de planificación y gestión territorial. De igual manera a todos los actores productivos, públicos y de la Universidad Técnica de Machala, con quienes se llevaron a cabo espacios de diálogo y reflexión siempre teniendo como elemento orientador la mejora en las condiciones sociales, productivas y ambientales de los habitantes de los sectores rurales de la provincia.

A la economista Nancy Medina por su apoyo para la culminación efectiva de esta investigación.

DEDICATORIA

A mi esposa Eugenia Belén que con su amor, dedicación, entusiasmo y esfuerzo profesional me apoyó para culminar este reto académico y ha inspirado mi crecimiento personal y profesional.

INDICE DE CONTENIDO

LISTA DE FIGURAS.....	i
LISTA DE TABLAS.....	ii
LISTA DE ANEXOS.....	iii
RESUMEN.....	iv
ABSTRACT.....	v
1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	1
1.3. FORMULACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA.....	3
1.3. OBJETIVOS.....	6
1.3.1. OBJETIVO GENERAL.....	6
1.3.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS.....	6
1.4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.....	7
1.4.1. JUSTIFICACIÓN TEÓRICA.....	7
1.4.2. JUSTIFICACIÓN METODOLÓGICA.....	9
1.4.3. JUSTIFICACIÓN PRÁCTICA.....	11
1.5. HIPÓTESIS DE TRABAJO.....	12
1.5.1. HIPÓTESIS GENERAL.....	12
1.5.2. HIPÓTESIS ESPECÍFICAS.....	13
1.5.3. ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	13
2. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL.....	18
2.1. REVISIÓN CONCEPTUAL DEL DESARROLLO RURAL.....	18
2.2. EVOLUCIÓN DEL DESARROLLO RURAL.....	19
2.3. DESARROLLO SOSTENIBLE.....	26
2.4. DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL.....	26
2.5. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL.....	29
3. ESTUDIO DE CASO: PROVINCIA DEL ORO.....	33
3.1. CAMBIOS NORMATIVOS Y PROGRAMÁTICOS PARA EL DESARROLLO RURAL EN LOS TERRITORIOS.....	33
3.1.1. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.....	34
3.1.2. CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD).....	35
3.1.3. CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS.....	36

3.1.4.	CÓDIGO DE LA PRODUCCIÓN, COMERCIO E INVERSIONES	37
3.2.	INSTRUMENTOS PROGRAMÁTICOS NACIONALES Y TERRITORIALES ...	39
3.2.1.	EL PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR (PNBV)	39
3.2.1.1.	ESTRATEGIA TERRITORIAL NACIONAL (ETN)	40
3.2.1.2.	LA AGENDA ZONAL PARA EL BUEN VIVIR	41
3.2.2.	AGENDA DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA NACIONAL	41
3.2.2.1	AGENDA PARA LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA TERRITORIAL (ATPT).....	42
3.3.	PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DE EL ORO Y ARTICULACIÓN A NIVEL NACIONAL Y SECTORIAL.....	44
3.3.1.	ELEMENTOS PROGRAMÁTICOS	44
3.3.2.	ELEMENTOS CONCEPTUALES DEL PLAN DE ORDENAMIENTO.....	46
3.3.3.	INSTRUMENTOS Y METODOLOGÍAS.....	47
3.3.4.	GESTIÓN DEL POT Y EL SUBSISTEMA ECONÓMICO – PRODUCTIVO	51
3.4.	TERRITORIOS RURALES Y LAS DINÁMICAS AGRO PRODUCTIVAS A NIVEL NACIONAL Y PROVINCIAL	52
3.4.1.	PRINCIPALES INDICADORES DE LA RURALIDAD ECUATORIANA.....	52
3.4.2.	DESARROLLO RURAL Y AGRICULTURA A NIVEL NACIONAL	55
3.4.3.	CARACTERIZACIÓN DE LA PROVINCIA DE EL ORO	58
3.4.3.1.	SECTORES ECONÓMICOS DE MAYOR IMPORTANCIA.....	58
3.4.3.2.	ACTIVIDADES PRODUCTIVAS	59
3.4.3.3.	ACTIVIDADES DEL SECTOR PRIMARIO.....	60
4.	MODELO DE GESTIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL	65
4.1	CARACTERIZACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN	65
4.2	BIOGRAMA INSTRUMENTO ÁGIL QUE ORIENTE LA IMPLEMENTACIÓN DEL POT	68
4.2.1.	BIOGRAMA DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	73
4.2.2.	BIOGRAMA DE LAS PRIORIDADES PARA EL DESARROLLO INTEGRAL (PDI).....	75
4.3	ESPACIOS DE COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN ENTRE LA OFERTA Y DEMANDA DE POLÍTICAS SECTORIALES PRODUCTIVAS	78
4.3.1.	CONSOLIDACIÓN DE ESPACIOS DE ARTICULACIÓN A NIVEL PROVINCIAL	79

4.3.2.	IMPULSAR NUEVAS DINÁMICAS PARTICIPATIVAS Y DE GENERACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO RURAL	85
4.3.3.	AGENDA PRODUCTIVA Y PROGRAMA DE INVERSIONES	89
4.3.4.	ESTRATEGIAS Y RESULTADOS DE PROCESOS DE CONCERTACIÓN POR MESAS DE CONCERTACIÓN SECTORIALES.....	96
5.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	110
	REFERENCIAS	115
	GLOSARIO	118
	ANEXOS	122

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Enfoques de Desarrollo Rural aplicados en Ecuador.....	25
Figura 2: Esquema del Desarrollo Territorial Rural.....	29
Figura 3: Sustento legal y programático vigente.....	34
Figura 4: Unidades Territoriales para el cultivo de banano del Plan de Ordenamiento Territorial de El Oro.....	49
Figura 5: Propuesta Zonificación futura de la provincia de El Oro 2011.....	50
Figura 6: Porcentajes de población rural y urbana en el territorio nacional.....	52
Figura 7: Incidencia de la pobreza por Necesidad Básicas Insatisfechas.....	53
Figura 8: Evolución de la incidencia de la pobreza por el método de los ingreso.....	54
Figura 9: Porcentajes de ocupados por rama de actividad.....	55
Figura 10: Porcentaje de concentración de la tierra.....	56
Figura 11: Evolución de la Agricultura con respecto al PIB Nacional.....	57
Figura 12: Valor agregado bruto por industria en la Provincia de El Oro.....	59
Figura 13: Porcentaje de familias involucradas en actividades productivas.....	60
Figura 14: Uso de suelo en la provincia de El Oro.....	61
Figura 15: Factores productivos de la Provincia de El Oro.....	62
Figura 16: Destinos comerciales de la producción de la Provincia de El Oro.....	63
Figura 17: Prevalencia de la desnutrición crónica infantil en la provincia (columnas); porcentaje de la prevalencia de la desnutrición crónica en menores de cinco años (mapa). Provincia de El Oro. 2006.....	64
Figura 18: Esquema modelo de gestión para el desarrollo rural y Agroproductivo en la provincia de El Oro.....	68
Figura 19: Biograma Plan de Ordenamiento Territorial de la provincia de El Oro.....	74
Figura 20: Biograma de las prioridades para el desarrollo integral de la provincia de El Oro.....	77
Figura 21: Instancias de articulación y coordinación pública - privada para el desarrollo rural y agroproductivo provincial.....	81
Figura 22: Fotografías evento de formulación de Agenda Productiva y mesas de concertación sectorial como componentes de la investigación.....	87
Figura 23: Fases identificadas e implementadas para la formulación del instrumento de gestión (agenda productiva provincial).....	90

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Distribución de la tierra en superficie y cantidad de Unidades Productivas Agropecuarias (UPAs) en la Provincia de El Oro.....	3
Tabla 2: Sectores Productivos de la Provincia de El Oro.....	60
Tabla 3: Indicadores antropométricos de desnutrición en niños(as) de 0 a 59 meses de edad. Provincia de El Oro. 2004.....	64
Tabla 4: Variables e indicadores identificados para estimar el nivel de desarrollo de la provincia.....	69
Tabla 5: Valores y descripción de las categorías para caracterizar indicadores por variable.....	70
Tabla 6: Valoración de los indicadores y variables del Plan de Ordenamiento Territorial del El Oro.....	72
Tabla 7: Valoración de los indicadores y variables para las prioridades para el desarrollo integral (perspectiva de los actores territoriales).....	75
Tabla 8: Acciones realizadas en la Fase I para la construcción del Instrumento de gestión (agenda productiva).....	92
Tabla 9: Acciones realizadas en la Fase 2 para la construcción del instrumento de gestión (agenda productiva).....	93
Tabla 10: Acciones realizadas en la Fase 3 para la construcción del Instrumento de gestión (agenda productiva).....	94
Tabla 11: Acciones realizadas en la Fase 4 para la construcción del instrumento de gestión (agenda productiva).....	95
Tabla 12: Principales puntos críticos identificados y priorizados por la mesa de concertación de café.....	97
Tabla 13: Estrategias, indicadores, programas e ideas de proyectos priorizados por la mesa de café en la provincia de El Oro.....	97
Tabla 14: Principales puntos críticos identificados y priorizados por mesa de concertación de cacao.....	99
Tabla 15: Estrategias, Indicadores, programas e ideas de proyectos priorizados por la mesa de cacao en la provincia de El Oro.....	100
Tabla 16: Principales puntos críticos identificados y priorizados por mesa de concertación ganadera.....	102
Tabla 17: Estrategias, Indicadores, programas e ideas de proyectos priorizados por la mesa ganadera en la provincia de El Oro.....	103
Tabla 18: Principales puntos críticos identificados y priorizados por mesa de concertación de la pesca artesanal.....	105
Tabla 19: Estrategias, Indicadores, programas e ideas de proyectos priorizados por la mesa de pesca artesanal en la provincia de El Oro.....	105
Tabla 20: Principales puntos críticos identificados y priorizados por mesa de concertación de turismo.....	107
Tabla 21: Estrategias, Indicadores, programas e ideas de proyectos priorizados por la mesa de turismo en la provincia de El Oro.....	107

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1: Priorización de Rubros en la Provincia de El Oro como parte del Proceso de Diálogo y Concertación	123
Anexo 2: Valoración de Variables e Indicadores por Dimensión del Desarrollo	124
Anexo 3: Perfiles de Programas Estratégicos por Mesa Sectorial.....	125
Anexo 4: Listado de Participantes por Mesas Sectoriales	133
Anexo 5: Matriz Utilizada para el Levantamiento de Puntos Críticos, Metas y Cobertura	138

RESUMEN

El presente estudio parte de las dificultades que tienen los gobiernos provinciales y locales para promover estrategias de desarrollo rural, desde una perspectiva territorial, el peso natural que tienen las actividades agropecuarias en los territorios rurales y sobre todo, las dificultades existentes al momento de implementar las grandes propuestas recogidas en planes de desarrollo y/o ordenamiento territorial, deja en evidencia la necesidad de avanzar en instrumentos ágiles para mejorar en la gestión territorial. Esta situación, en el actual contexto ecuatoriano, que privilegia los procesos de descentralización de competencias, es absolutamente viable, requiriéndose de innovaciones institucionales que acerquen la estrategia a la ejecución. A partir del contexto anterior, se planteó el diseño, validación e implementación de una propuesta de modelo de gestión del desarrollo rural desde el Gobierno Provincial. El modelo se compone de: a) definición y aplicación de un instrumento ágil que oriente la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial en su sistema económico – productivo, b) creación de espacios de coordinación y articulación, en principio a nivel provincial, que posibilite la concertación entre la oferta de políticas sectoriales y las demandas de los actores productivos del territorio, en coherencia con las dinámicas de planificación y participación vigentes en Ecuador, siendo oportuno la conformación de mesas de concertación sectorial para los rubros de café, cacao, ganadería, pesca artesanal y turismo y c) Impulsar procesos de gestión social territorial dirigidos a que los agentes privados y actores sociales de los territorios definan y prioricen sus demandas y se involucren en la implementación de esas acciones en sus territorios en el marco de sus dinámicas de planificación, para lo cual se desarrolló e implementó la Agenda Productiva Provincial y su programa de inversiones como principal instrumento de gestión de recursos a partir de las prioridades definidas en forma participativa.

Palabras claves: desarrollo rural, mesas de concertación, gestión territorial.

ABSTRACT

This study was based on the difficulties of provincial and local governments to promote rural development strategies, from a regional perspective, the natural weight with agricultural activities in rural areas and, especially, the difficulties when implementing the major proposals in development plans and/or territorial ordering, revealing the need for progress on agile tools to advance improve territorial management. This situation, in the current Ecuadorian context, that favors decentralization of powers, it is quite feasible, requiring institutional innovations that bring the strategy to execution. From this context, research was made in the design, validation and implementation of a proposed management model for rural development from the Provincial Government. The model consists of: a) the definition of a flexible instrument to guide the implementation of the Territorial Ordering Plan in its productive-economic system; b) the establishment of coordination and joint spaces, at the beginning in the provincial level, that enables the coordination between sectoral policies offer and the demands of the productive actors of the territory, consistent with the dynamics of planning and participation existing in Ecuador, integrating sectoral roundtables for coffee products, cocoa, livestock, fishing and tourism; c) to promote territorial social management processes in order to make private and social actors define and prioritize their demands of policies in actions and get involved in the implementation of these actions on their territories under its dynamic planning for which was developed and implemented the Provincial Productive Agenda and its investment program as the main resource management tool based on the priorities identified in a participatory manner.

Key words: rural development, roundtables, territorial management.

CAPITULO 1

1. INTRODUCCIÓN

1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El Ecuador a lo largo de su historia ha realizado una serie de esfuerzos orientados a mejorar el bienestar de las comunidades ubicadas especialmente en las áreas rurales, las cuales dependen, fundamentalmente de actividades agrícolas. Estas comunidades muestran una difícil situación de pobreza, lo que ha constituido un gran desafío social, político-institucional, económico y ambiental para los diferentes actores institucionales y/o territoriales que desarrollan e implementan políticas e instrumentos de política en favor de las comunidades asentadas en las zonas rurales. Es así que la pobreza por área geográfica de acuerdo a la SENPLADES¹ se concentra mayoritariamente en el sector rural (49,07%) en contraste con el urbano (16,14%), según los datos del INEC a diciembre del 2012.

Sin embargo, los esfuerzos en búsqueda de la mejora en la calidad de vida de los habitantes de las comunidades se han caracterizado por su bajo impacto, básicamente por la atomización de las acciones, el menor grado de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y la dispersión en el uso de los diferentes tipos de recursos.

De su parte los Gobiernos provinciales, municipales y parroquiales se constituyen en las instancias más cercanas a las comunidades urbanas y rurales; sin embargo, los Gobiernos Provinciales responsables de la promoción de los procesos de desarrollo económico – productivo a nivel local, han carecido de instrumentos que les permitan coordinar las acciones a nivel del territorio. Sus esfuerzos se han centrado en una

¹ Datos tomados del diagnóstico realizado por SENPLADES para eje “Emancipación Social” de la Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural (ENVBR) diciembre de 2012.

planificación provincial, cantonal y/o parroquial, cuyo proceso de formulación ha estado caracterizado por: i) alta participación por parte de los diferentes actores territoriales; ii) gran expectativa generada; iii) documentos de planificación con énfasis en temas económicos; y, iv) bajo nivel de ejecución de los planes por la alta demanda de recursos de inversión.

Es importante señalar que, a nivel nacional y local, las diferentes políticas, planes, programas y/o proyectos financiados con recursos públicos y/o externos han puesto especial énfasis en temas agropecuarios. Estas estrategias han entendido al sector rural como un espacio de aplicación de esfuerzos exclusivamente agrícolas, desconociendo otras potencialidades económico-productivas, realidades territoriales y dinámicas sociales que se han desarrollado históricamente en los territorios.

La provincia de El Oro no ha sido la excepción; esta provincia, cuya vocación natural es la producción agropecuaria y otras actividades relacionadas a la misma, depende en gran medida del uso de sus recursos naturales, los cuales han sido explotados en forma inadecuada con impactos negativos en el medio ambiente, deteriorando aún más las condiciones de pobreza de las comunidades asentadas en las zonas especialmente rurales.

De su parte, el Gobierno Provincial de El Oro no ha contado con herramientas que complementen sus esfuerzos de planificación y gestión a nivel de territorios, lo cual ha generado una serie de dificultades, especialmente de coordinación, debido a la gran dispersión de acciones o proyectos ejecutados en la provincia, sin generar un desarrollo armónico del territorio.

Con base en lo anterior, y en el marco de los nuevos roles y competencias asignados a los gobiernos provinciales, a través de esta investigación se busca identificar una serie de instrumentos que permitan al Gobierno Provincial Autónomo de El Oro, avanzar en la planificación y gestión de proyectos territoriales que contribuyan al desarrollo de las actividades productivas en las zonas rurales de la provincia.

1.3. FORMULACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA

Las actividades productivas en la provincia de El Oro son muy significativas para la economía provincial y del país, ya que en ella se producen varios rubros de exportación que generan ingresos y empleo. Es así que la agricultura desde varias décadas atrás constituye uno de los principales motores de desarrollo en la mayoría de cantones de la provincia. Un indicador importante constituye la Población Económicamente Activa (PEA) que se dedica a la agricultura, caza y pesca, la cual representa el 29,9% de la PEA a nivel provincial. De hecho, cantones como Machala, Arenillas, Pasaje y Santa Rosa constituyen la zona agroexportadora de la provincia; sus principales cultivos son: banano, camarón, cacao, café y maíz que generan el 68% del Valor Bruto de la Producción (VBP) de la provincia al año 2010.

Por otro lado, la información existente en el Censo Agropecuario al año 2000 demuestra en esta provincia la desigualdad en la distribución de la tierra (Tabla 1). La información deja en evidencia el gran número de pequeños y medianos productores en la provincia de El Oro y, aún más, el tipo de agricultura que ellos practican, caracterizada por ser de subsistencia o familiar. Este tipo de agricultura se asienta mayoritariamente en zonas rurales.

Tabla 1: Distribución de la tierra en superficie y cantidad de Unidades Productivas Agropecuarias (UPAs) en la Provincia de El Oro.

Superficie	Hectáreas	Cantidad
UPAs de menos de 1 Ha.	829,4	3.010,10
UPAs de 1 hasta menos de 10 Has.	41.312,90	10.625,70
UPAs de 10 hasta menos de 50 Has.	138.983,50	6.386,00
UPAs de 50 hasta menos de 200 Has.	157.081,30	1.769,30
UPAs de 200 Has. y más	118.818,50	324,5

Fuente: SIISE, 2005

En el sector terciario destacan rubros como el comercio y servicios, esto se explica por la gran expansión del comercio y de las actividades bancarias durante la década de los años 90.

Se debe resaltar que la gestión realizada por el Gobierno Provincial de El Oro ha sido importante para el desarrollo de la provincia pero no suficiente ya que no se han atendido en forma continua las oportunidades antes mencionadas; por el contrario, se ha privilegiado el desarrollo de obras de infraestructura básica y saneamiento de las zonas rurales, construcción y mantenimiento de sistemas de riego y construcción de carreteras y caminos vecinales. Sin embargo, el impacto de la infraestructura en procesos productivos ha sido relativamente intermedio.

Los mecanismos para atender las demandas de las diferentes comunidades han sido de tipo discrecional, la programación realizada en el Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia (PEDP) no ha sido aplicada en su totalidad y las inversiones se han concentrado en territorios con un relativo mayor nivel de desarrollo.

La ausencia de instrumentos que le permitan al Gobierno Provincial caracterizar y estimar el nivel de desarrollo de sus territorios (cantones y/o parroquias), previo a la planificación y asignación de recursos de inversión para la promoción y desarrollo adecuado, constituye una gran debilidad que de mantenerse, no mejorará la situación de los habitantes asentados en la provincia.

Por otro lado, las demandas de los actores territoriales requieren un proceso adecuado de identificación, formulación y gestión de ideas a perfiles de proyectos o proyectos completos; este instrumento constituye la Unidad Mínima de Gestión (UMG) que permite a su vez, aterrizar los diferentes procesos de planificación existentes. El elemento común en todas las ideas de proyectos en la provincia, y que forman parte del Plan Estratégico de Desarrollo Provincial (PEDP), es el bajo nivel de formulación o conceptualización, lo cual no refleja una solución adecuada a la problemática del territorio o sus sectores y, por ende, se constituyen en elementos inviables que no son atendidos o priorizados al momento de asignar la inversión por parte del Gobierno Provincial.

Estos elementos evidencian cierta debilidad técnica del Gobierno Provincial en torno a la promoción y gestión de estrategias de orden territorial, así como la ausencia de instrumentos que permitan al equipo de planificación y de fomento productivo del Gobierno Provincial, caracterizar en forma adecuada sus territorios y así contar con una herramienta para la toma de decisiones en forma adecuada.

Se debe señalar que la planificación a nivel provincial demanda de instrumentos específicos como los programas de inversiones que permiten materializar los procesos de planificación vigentes para que evolucionen hacia agendas productivas concretas que identifiquen o conceptualicen en forma participativa las ideas o perfiles de proyectos que, por otro lado, se constituyen en instrumentos que acercan las políticas a los actores territoriales en el marco de las nuevas competencias definidas por la Constitución de la República.

A partir del contexto mencionado en los párrafos anteriores, se busca con la presente investigación responder a las siguientes preguntas:

¿Cómo se desarrolla actualmente la planificación y gestión de las actividades económicas y productivas en las zonas rurales de la provincia?

¿Cuenta el Gobierno provincial con dispositivos adecuados que caractericen el territorio y orienten la acción pública en el nuevo contexto de planificación nacional?

¿Cuenta el Gobierno provincial con mecanismos que permitan la identificación y formulación adecuada de proyectos de desarrollo rural?

¿Cómo contribuye el diseño de instrumentos de gestión a una adecuada asignación de los recursos a iniciativas productivas por parte del Gobierno Provincial en respuesta a las demandas de los actores productivos del territorio?

1.3. OBJETIVOS

1.3.1. OBJETIVO GENERAL

Diseñar un modelo para la gestión del desarrollo rural desde los Gobiernos Provinciales, caracterizados por actividades agropecuarias importantes en las zonas rurales, e implementación del modelo y sus respectivos instrumentos en la provincia de El Oro, como mecanismo que permita armonizar a nivel del territorio los diferentes procesos de planificación vigentes desde los niveles nacional y provincial, posibilitando una gestión adecuada con énfasis en los sectores rurales del territorio.

1.3.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Diseñar y validar un modelo de gestión fundamentado en el enfoque territorial que pueda ser adoptado por el Gobierno Provincial para asumir y gestionar adecuadamente las competencias económico - productivas y agroproductivas desarrolladas en los territorios rurales.
- Identificar y adaptar un instrumento coherente con el enfoque territorial que permita al Gobierno Provincial caracterizar o estimar el nivel de desarrollo de los territorios en la provincia.
- Identificar y aplicar un instrumento de gestión territorial, que posibilite materializar en los territorios la planificación nacional y provincial vigente, a través de perfiles de proyectos o proyectos adecuadamente conceptualizados y formulados.

1.4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

1.4.1. JUSTIFICACIÓN TEÓRICA

Los diferentes modelos de planificación y gestión del desarrollo en las recientes dos décadas han sufrido una evolución importante como resultado del bajo impacto, particularmente social, en las estrategias ensayadas por modelos anteriores impulsados y ejecutados desde los niveles centrales de los países, dejando en evidencia la incapacidad para la resolución de problemas estructurales de los ámbitos territoriales y la baja participación que han tenido sus actores y organizaciones vinculadas a los mismos.

En el caso del Ecuador los diferentes gobiernos, tanto a nivel central como en el nivel local, han puesto en práctica mecanismos de desarrollo rural con diferentes énfasis, entre los que se destacan: a) el desarrollo comunitario hasta principios de los años setenta; b) el crecimiento basado en los pequeños agricultores desde mediados de los sesenta hasta finales de los setenta; c) el desarrollo rural integrado desde principios de los setenta hasta finales de los ochenta; d) la liberalización del mercado desde principios de los ochenta hasta la actualidad; e) la participación ciudadana desde finales de los ochenta hasta la actualidad; y f) la elaboración de estrategias para reducir o combatir la pobreza desde finales de los noventa hasta la actualidad (IICA, 2008).

Por otro lado, el advenimiento de diferentes concepciones, renovados enfoques y mecanismos como: desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo económico local, nueva ruralidad, agricultura ampliada, desarrollo endógeno, gobernabilidad, desarrollo rural territorial, desarrollo económico territorial, descentralización, entre otros, abrieron espacio para el surgimiento de marcos conceptuales aparentemente innovadores que han obligado a los países de América Latina a una

revisión de las bases teóricas y conceptuales de sus estrategias, políticas e instrumentos para la promoción del desarrollo de los territorios (Sepúlveda, 2008).

Se debe señalar que los postulados de los modelos tradicionales del desarrollo rural se fundamentaron en dos vertientes: a) aspectos económicos cuyo énfasis está focalizado en las actividades productivas como la agricultura; y, b) aspectos variados que no solamente incluyen diversas dimensiones (culturales, ambientales y sociales) vistas desde las ciencias sociales como la antropología, la ecología, sociología y las ciencias políticas, sino también visiones integrales que buscan aproximarse a la multifuncionalidad del territorio (IICA, 2008).

Desde el punto de vista conceptual, diferentes autores han incorporado una serie de paradigmas o temas dominantes que han variado con el tiempo, según las coyunturas y las lecciones derivadas de experiencias empíricas con respecto al desarrollo; por ejemplo: a) la visión de la economía dual (tradicional vs moderna) vigente desde principios de los años cincuenta hasta mediados de los años setenta; b) los pequeños productores rurales como agentes económicos racionales y eficientes, desde mediados de los años sesenta hasta la presente década; c) la apuesta en la modernización sectorial como elemento de productividad y competitividad; d) los enfoques de proceso-participación y empoderamiento desde principios de los años ochenta; e) el enfoque de los medios de vida sostenibles (desde mediados de los ochenta); f) el desarrollo económico local (desde los años noventa);y, g) el desarrollo territorial rural (desde inicios de la última década).

En términos generales, la justificación para tomar el enfoque territorial es la posibilidad que éste presenta, para abordar en forma coherente la multiplicidad de dimensiones necesarias para alcanzar una situación de bienestar y equidad social, prosperidad e inclusión económica con sustentabilidad ambiental en los territorios. De esta manera, se toman elementos teóricos, los cuales puedan articular y complementar una serie de acciones entre actores públicos y privados,

a nivel nacional y/o territorial, desde luego, vinculando la diversidad de fenómenos y variables que existen al interior de los territorios con las cambiantes relaciones e intereses entre sus actores sociales e institucionales.

La revisión de los elementos teóricos distintivos del desarrollo rural deja en evidencia al enfoque territorial como pertinente para la presente investigación, ya que constituye un mecanismo construido sobre bases conceptuales y metodológicas sólidas que han generalizado su adopción tanto en gobiernos como en instancias nacionales e internacionales de promoción del desarrollo.

1.4.2. JUSTIFICACIÓN METODOLÓGICA

En el país, en la última década, los procesos de planificación, especialmente central, se vieron debilitados o ausentes de las prioridades de los gobiernos de turno. A partir del año 2007 se empieza a recuperar la rectoría del Estado, mediante procesos que conducen a niveles adecuados de coherencia entre una nueva forma de hacer planificación y los sistemas de inversión pública tanto a nivel central como a nivel provincial, municipal y parroquial (SENPLADES, 2011).

Por otro lado, en los niveles provinciales, cantonales y, en algunos casos, parroquiales ha existido un avance muy significativo en términos de planificación territorial, caracterizándose por procesos ampliamente participativos en su formulación, en donde se han integrado en forma adecuada los diagnósticos de los territorios, se han identificando problemas, así como potenciales soluciones a través de ideas de proyectos a las cuales se las ha estimado una primera aproximación de presupuesto.

En la práctica los planes de desarrollo provinciales han generado mucha expectativa y una baja capacidad de respuesta a las múltiples demandas en ellos recogidos. A esto se suma que la línea base, el diagnóstico, sobre el que se

estructuran los diferentes planes, son producto de información secundaria de características muy generales, sin que se reconozca en forma efectiva la realidad de los diferentes territorios y sub-territorios. Finalmente, los planes cuentan en su estructura con ideas de proyectos enunciados en forma general; estas ideas al momento de buscar financiamiento han sido rechazadas por el bajo nivel de avance en su formulación, sin obtener los recursos necesarios para su ejecución.

Los elementos antes citados dejan entrever la debilidad en la gestión operativa y de implementación de los procesos de planificación del desarrollo a nivel provincial. Los presupuestos con los que cuenta el Gobierno Provincial concentran su uso en infraestructura y en, menor grado, se atienden a las actividades: económico – productivas, ambientales, sociales; siendo éstas importantes dinamizadoras de los territorios.

Esto resulta preocupante ya que, dada las potencialidades de los territorios, alrededor del 67% de su población sigue siendo pobre. Se debe señalar que en el país en general y en las provincias como el caso de El Oro en particular, se ha asignando una cantidad significativa de recursos para contribuir al desarrollo rural; sin embargo, los niveles de pobreza se mantienen y los problemas como la migración rural-urbana o hacia otros países mantuvieron un crecimiento permanente. Entre las causas cabe mencionar: falta o inadecuadas políticas públicas; debilidad de las estrategias de descentralización hacia los gobiernos provinciales; énfasis en fomento de actividades agrícolas, en vez de un enfoque integral; énfasis en la productividad, en detrimento del análisis y reflexión de los valores culturales y sociales locales (propuestas sustentadas en procesos técnicos a nivel central y poco en realidades de los actores del territorio); y, visión de muy corto plazo y vacíos metodológicos e instrumentales.

Se debe agregar que los lineamientos establecidos principalmente desde el nivel nacional y/o central, con fuerte asistencialismo, crearon en su oportunidad dependencia, clientelismo y debilidad en las propuestas locales, fortaleciendo una

demanda acomodada a la oferta institucional y no a las necesidades estructurales de los territorios. Existe una subvaloración del capital social y humano de las comunidades locales, debilitando así cualquier posibilidad de desarrollo endógeno y creando total dependencia de recursos que deberían ser suministrados desde las instancias públicas o externas como las organizaciones no gubernamentales y fundaciones donantes de bienes y servicios.

Un sustantivo aporte a la solución de esta situación pasa por la identificación de mecanismos compatibles con los procesos de planificación vigentes, que permitan adaptar herramientas para una gestión adecuada del Gobierno Provincial, a partir de las realidades del territorio en coherencia con los procesos establecidos en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP).

1.4.3. JUSTIFICACIÓN PRÁCTICA

La construcción y puesta en marcha de un modelo de gestión para el Gobierno Provincial, exige algunos principios y mecanismos de articulación en tres líneas: a) superación de la visión sectorial entre las diferentes escalas de la administración, especialmente entre los niveles centrales y/o provinciales, donde se evidencian problemas para superar su enfoque sectorial en favor de un enfoque de desarrollo rural basado en estrategias o políticas más integrales; b) coordinación horizontal a escala local para integrar enfoques de características sectoriales, buscando una mayor participación de actores públicos y privados como: el Gobierno Provincial, Municipios, Juntas parroquiales, asociaciones, organizaciones de la sociedad civil, entre otros; y, c) coordinación vertical, es decir entre la administración central y los actores de escala provincial, cantonal o parroquial, lo que conlleva a una adecuada participación y toma de decisiones de cómo gestionar en forma conjunta el desarrollo rural en el territorio.

A partir de los tres elementos anteriores, el diseño y puesta en práctica de un modelo para la gestión con sus respectivos instrumentos que permitan, en primera instancia, caracterizar la realidad de los diferentes territorios de la provincia de El Oro, se constituye en un mecanismo para iniciar una gestión institucional más adecuada, así como una mejora significativa en la capacidad de respuesta a las demandas de los diferentes actores de los territorios. Complementario a la caracterización de los territorios, se requiere la identificación y ordenación de demandas sectoriales territoriales y su articulación con los instrumentos de política nacional y expresarlas en términos de perfiles de proyectos, siendo éstos los que conformarían la unidad mínima requerida que permitiría al Gobierno Provincial la gestión y asignación de recursos financieros y no financieros.

El diseñar junto con los representantes del Gobierno Provincial un modelo de gestión con sus respectivos instrumentos, basados en el enfoque territorial, le permitiría a esta institucionalidad, continuar en el país la instrumentación a nivel de territorios de los procesos de planificación nacional y provincial, así como la asunción efectiva de las competencias que le confiere la Constitución a los Gobiernos Provinciales.

1.5. HIPÓTESIS DE TRABAJO

1.5.1. HIPÓTESIS GENERAL

El enfoque territorial del desarrollo rural, constituye un método adecuado que permite abordar y mejorar la planificación y gestión de un Gobierno Provincial en sus diferentes territorios, especialmente rurales, y así asumir las nuevas competencias productivas y agroproductivas que le asigna la Constitución de la República.

1.5.2. HIPÓTESIS ESPECÍFICAS

- Los gobiernos provinciales no tienen una visión del desarrollo rural con enfoque territorial, careciendo también de igual manera de herramientas que permitan instrumentarlo, por lo que un modelo de gestión que se base en este enfoque contribuirá a lograr los objetivos locales y nacionales del desarrollo del territorio.
- La caracterización de variables prioritarias por cada dimensión del enfoque territorial posibilita estimar el nivel de desarrollo sostenible de los territorios que forman parte de una provincia, para la toma de decisiones en forma adecuada.
- El Programa de Inversiones Territoriales o Agenda Productiva Territorial y su cartera de proyectos constituyen una herramienta que permite la gestión de recursos que instrumentan los procesos de planificación vigentes para la provincia.

1.5.3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

La investigación llegó a un nivel de identificación y validación a nivel piloto tanto del modelo de gestión como sus respectivos instrumentos: a) caracterización del nivel de desarrollo de los territorios; y, b) programa de inversiones territoriales.

Este proceso se apoyó en sus diferentes fases en las potencialidades técnicas e institucionales del Gobierno Provincial de El Oro (GPAO) y se trabajó en forma conjunta con su equipo en los procesos de planificación y gestión del modelo para validarlo en la provincia con las autoridades de GPAO y con las entidades involucradas en la gestión territorial del desarrollo rural.

Considerando los aspectos expresados anteriormente, el estudio tuvo las siguientes etapas:

1. Etapa de Identificación: cuyo objetivo fue socializar la metodología a utilizar e identificar en forma participativa algunos elementos distintivos que alimenten un modelo de gestión con sus respectivos instrumentos, materializando así aquellas intenciones definidas en los diferentes procesos de planificación provincial.

En esta fase se analizó el nuevo contexto nacional vigente y las exigencias que el marco normativo impone. Específicamente se caracterizó un modelo que armonice o articule políticas públicas vigentes, planes de desarrollo provincial, estrategias sectoriales e iniciativas locales, la Constitución, entre otras. Se identificaron elementos comunes e importantes que orienten o constituyan los ejes del modelo de gestión.

Mediante reuniones técnicas y talleres se elaboró una estructura lógica preliminar de un modelo de gestión. Posteriormente, se identificó en forma preliminar una serie de elementos que permitieron elaborar la estrategia para la incorporación de actores territoriales al proceso. Otro elemento constituyó el planteamiento de mecanismos que propicien la consolidación de la institucionalidad vinculada al sector rural existente en la provincia, especialmente al ajustarse la estructura de la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno Provincial. El tercer elemento del modelo de gestión corresponde a los instrumentos para la gestión territorial; éstos permitirán orientar las decisiones que se tomen a nivel de territorio, reflejando así las estrategias colectivas y acciones concretas.

2. Identificación y Diseño de instrumentos: la planificación y las estrategias del territorio se evidencian en acciones concretadas, a través de inversiones en el territorio o agendas específicas, para lo cual se ha identificado el instrumento Programa de Inversiones como el adecuado a utilizar en esta investigación. En esta etapa se estructuró una versión previa del “Programa de Inversiones Territoriales”, la

cual se fue institucionalizando al interior del Gobierno Provincial como la “Agenda Productiva Provincial”, mediante la cual se armonizó el marco conceptual, metodológico y operativo del instrumento. Específicamente, se realizó una revisión de los Planes de Desarrollo provincial, cantonal y estrategias sectoriales; como insumos básicos que permitió extraer la información de potenciales perfiles de proyectos. Estas ideas se las complementó con una validación y priorización con los principales actores productivos e institucionales previamente identificados.

3. Instrumento Programa de Inversiones: en una siguiente etapa, se organizaron Grupos de Trabajo multidisciplinarios e interinstitucionales apoyados por el investigador de la presente tesis, quien actuó como facilitador, para la elaboración de los primeros perfiles y definición preliminar de la cartera de proyectos. Con este fin, se realizó un análisis de coherencia y lógica interna y externa, en articulación con los ejes estratégicos, de manera que, a partir de cierto número de propuestas identificadas en el Plan de Desarrollo, se definan proyectos territoriales aglutinadores, sub-proyectos y componentes, potenciando adicionalmente, a través de los procesos interactivos, la capacidad técnica de los funcionarios en estrategias de identificación, formulación y gestión de proyectos que promueven el desarrollo del territorio.

4. Instrumento para la Caracterización de Niveles de Desarrollo del territorio: con la autorización del IICA, se adaptó y empleó el instrumento denominado BIOGRAMA, el cual constituye un diagrama multidimensional y los Índices respectivos que representa gráficamente el “estado de un sistema”. Dicha imagen revela el grado de desarrollo sostenible de la unidad de análisis en cuestión, los aparentes desequilibrios entre las diversas dimensiones y, por ende, los posibles niveles de conflicto existentes. Además de generar un “estado de la situación actual” de la unidad estudiada, el Biograma, por su propia naturaleza, permite realizar un análisis comparativo del sistema analizado en diversos momentos. (Sepúlveda, 2008).

La imagen del Biograma se representa mediante un gráfico de telaraña, en la cual cada radio (eje) representa un indicador de cálculo. En este caso en particular, para la estimación del Biograma se utilizaron 24 indicadores por lo que el gráfico de telaraña contará con 24 radios. Por definición, cada uno de los radios del círculo tiene un valor de 2, por lo que el valor de cada indicador individual variará entre 0 y 2, siendo 0 el nivel mínimo de desempeño y 2 el máximo. De esta manera, cuanto más amplia y homogénea sea el área sombreada, superior será el desempeño de la unidad estudiada.

Mediante esta representación gráfica se visualiza de manera didáctica e instantánea, el estado de desarrollo general de la unidad de análisis en un momento determinado. También permite analizar varias unidades de análisis en el mismo momento esa telaraña representa la situación relativa de cada una de ellas y, por ende, permite realizar un análisis comparativo. Adicionalmente, la posibilidad de contar con representaciones gráficas para cada una de las dimensiones, permite establecer el grado de desempeño de cada una. Eso proporciona una primera aproximación del grado de estabilidad de cada dimensión en forma individual, permitiendo formarse una idea de la contribución de cada dimensión al desarrollo sostenible del sistema.

Para el proceso de diagramación se ha estructurado en una serie de pasos que se inician con la selección de la unidad de análisis (Plan de Ordenamiento Territorial y Prioridades para el Desarrollo Integra), seguido por la definición de las dimensiones (cuatro) y de los indicadores correspondientes (veinte y cuatro) a cada una de las variables. Posteriormente con el conjunto de actores se procedió a una y la valoración de cada indicador, estructurando así el Biograma para las prioridades de desarrollo integral en la provincia.

5. Validación del Modelo de Gestión e Instrumentos: la armonización de los diferentes instrumentos de planificación existentes a nivel nacional, provincial y cantonal, la identificación de un mecanismo de concertación y la puesta en práctica

de los instrumentos, permitieron conocer el desempeño de la propuesta realizada en la presente investigación.

CAPÍTULO 2

2. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

2.1. REVISIÓN CONCEPTUAL DEL DESARROLLO RURAL

En la reciente década la promoción del desarrollo rural en América Latina y el Caribe demanda la identificación e innovación de instrumentos y mecanismos metodológicos que permitan abordar los desafíos complejos que presentan los territorios rurales. Estos desafíos deben estar afirmados en una serie de elementos conceptuales que sustentan el diseño e implementación de un modelo de gestión para Gobiernos Provinciales responsables de promover actividades productivas y agroproductivas, de acuerdo a lo establecido en los instrumentos legales y normativos de Ecuador. Entre los conceptos a considerar en esta investigación se destacan:

Desarrollo Rural con Enfoque Territorial: marco conceptual que orienta esta investigación; presupone la superación de la visión de lo rural como la expresión de actividades exclusivamente agrícolas. Reflexiona sobre el hecho que en el medio rural se han incrementado las actividades productivas no agrícolas entre las que se destacan: turismo rural, artesanías, cultura, servicios ambientales, complementado por una serie de servicios de apoyo a la producción, así como la producción agropecuaria. Evidenciándose así que la población rural ha variado sus estrategias de sobrevivencia y diversificado las fuentes de empleo e ingresos con la consecuente transformación del perfil de su territorio (Sepúlveda, 2008).

Desarrollo Territorial Rural: “proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural” (Schejtman y Berdegue, 2004).

Gestión Territorial: supone un mayor control por parte de los actores, sobre el manejo de los recursos. Exige el empoderamiento de los actores locales, su participación activa, y responsable, pero también la disponibilidad de mecanismos de resolución de conflictos que ayuden a solventar las diferencias que en cuanto al uso y manejo de los recursos en pro del desarrollo de su territorio (Sepúlveda, 2008).

Programa de Inversiones y cartera de proyectos: constituyen instrumentos que traducen la estrategia de desarrollo del territorio en acciones a través de inversiones. Conformando instrumentos básicos de negociación de recursos en una etapa temprana de la pre-inversión; esto facilita que potenciales fuentes de financiamiento se involucren desde los inicios del proceso. La cartera es una plataforma de alternativas flexibles para consensuar intereses tanto de los proyectos como de diversas fuentes de financiamiento (IICA, 2010).

2.2. EVOLUCIÓN DEL DESARROLLO RURAL

En una rápida caracterización de los diferentes paradigmas que orientaron la definición e implementación de estrategias e instrumentos de promoción del desarrollo rural en diferentes períodos se pueden mencionar:

- 1950 - 1960
Modernización: El Modelo de Economía Dual, la agricultura como sector rezagado, desarrollo comunitario, tenencia de la tierra, visión peyorativa del campesinado (IICA, 2003).
- 1960 - 1970
Los enfoques de transformación, la transferencia de tecnología, la mecanización, la extensión agrícola, la agricultura como motor del crecimiento,

la reforma agraria, la revolución verde, los campesinos como agentes económicos racionales (IICA, 2003).

- 1970 – 1980
Redistribución con crecimiento, necesidades básicas, desarrollo rural integrado, políticas agrícolas estatales, crédito agrícola estatal, sesgo urbano, innovación inducida, revolución verde, encadenamiento del desarrollo rural.
- 1980 – 1990
Ajuste estructural, liberalización del mercado, precios correctos, retracción del Estado, crecimiento de las ONG's, evaluación rural rápida, investigación sobre sistemas de producción agrícola, seguridad alimentaria y análisis de hambrunas, investigación y desarrollo como proceso y no producto, mujer y desarrollo y alivio a la pobreza (IICA, 2003).
- 1990 - 2000
Microcrédito, evaluación rural participativa, investigación y desarrollo orientados por los actores, análisis de involucrados, redes de seguridad rural, desarrollo humano, capital social, capital humano, género y desarrollo, ambiente y sostenibilidad, reducción de la pobreza (IICA, 2003).
- 2000
Medios de vida sostenibles, gobernabilidad, descentralización crítica de la participación, enfoques sectoriales amplios, protección social y erradicación de la pobreza (IICA, 2003).

Se debe enfatizar que a partir de los años 90 emerge el enfoque territorial para el desarrollo rural en los países europeos, esto como consecuencia de las distorsiones generadas por la Política Agraria Común (PAC), caracterizada por el aporte de grandes recursos financieros (subsidios agrarios), que no permitieron

impulsar el desarrollo rural de manera directa y en otros casos no lo hicieron (OECD, 2006). La principal razón es que el tipo de política ensayada se concentró en un reducido segmento de la población rural (agricultores y otros agentes vinculados a empresas agrarias viables) y no en territorios en forma ampliada. Otros elementos que contribuyen a la construcción de un nuevo enfoque constituyen la pérdida de la importancia de la agricultura como actividad productiva, pérdida de mano de obra, reducción del número de jóvenes. Esto generó una profunda reflexión sobre otros elementos como: actividades económicas no relacionadas directamente con la agricultura, reconocimiento de los aspectos culturales, ambientales y sociales.

En forma adicional, la revalorización de la dimensión espacial para autores como Piore y Sabel (1984), Bagnasco y Trigilia (1988), plantean que el enfoque territorial es cada vez más aceptado como un mecanismo que permite superar las limitaciones que impiden el desarrollo de las áreas rurales.

Por su parte Albuquerque (2006), reflexiona sobre una visión integral, multidimensional e inter-temporal adoptada por el Desarrollo Sostenible, que ha sido el referente para el Desarrollo Rural Sostenible. Es en este sentido, el Desarrollo Rural Sostenible es parte del Desarrollo Sostenible; sin embargo, ambos deben verse como aproximaciones complementarias al tratamiento de problemas como el deterioro de los recursos naturales, pérdida de la biodiversidad, la desertificación, lucha contra la pobreza, entre otros.

Otros autores como Ellis y Biggs (2001), han dejado en evidencia la necesidad de formular planteamientos creativos para enfrentar el desafío que demanda el desarrollo rural. Los mismo plantean: “si un nuevo paradigma de desarrollo rural ha de emerger, ha de ser uno en el que la agricultura asuma su lugar junto con todo un conjunto de otras actividades actuales y potenciales, rurales y no rurales, que son importantes para la construcción de distintos medios de subsistencia sostenibles, sin darle una preferencia excesiva a la agricultura como la única

solución a la pobreza rural. Es en este sentido es que la transectorialidad y multiplicidad de mecanismos de subsistencia rurales deben convertirse en la piedra angular de las políticas de desarrollo rural, si se quiere que los esfuerzos por reducir la pobreza rural logren su cometido en el futuro”.

El enfoque territorial para el IICA (2003) es un estado normal en la evolución de los nuevos y diferentes paradigmas del desarrollo rural; en esta línea, su pensamiento también ha ido avanzando a partir del aprendizaje surgido de su propia experiencia. La propuesta de esta Institución y de sus especialistas: Sepúlveda, Jara, Echeverri, Rodríguez, entre otros, parte de la noción del territorio el cual: “es considerado como un producto social e histórico lo que le confiere un tejido social único dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos”.

La propuesta está orientada hacia una visión integradora y holística que requiere la inclusión de al menos cinco componentes esenciales en la formulación de políticas o estrategias rurales: a) la multidimensionalidad; b) la intertemporalidad y la integeneracionalidad; c) la multisectorialidad; d) la articulación de una economía territorial; y, e) la búsqueda de una mayor coincidencia institucional. Los objetivos de mayor jerarquía de la propuesta institucional del IICA son la cohesión social y cohesión territorial. La primera entendida como la construcción de sociedades que se basan en la equidad, respeto a la diversidad, la solidaridad, la justicia social y la pertenencia. Por su parte, la cohesión territorial es entendida como el proceso paulatino de integración espacial de los territorios de un país, a través de una gestión y distribución balanceada de los recursos (Echeverri, 2003). Este proceso se canaliza por medio de las instituciones públicas y privadas y es dinamizado por las organizaciones presentes en los territorios.

Adicionalmente a los elementos antes expuestos, se debe considerar una visión sistémica del territorio desde donde se puede planificar el desarrollo del mismo,

considerando la multidimensionalidad y la compleja relación que existe en los mismos, por lo que es importante conocer las características internas de cada dimensión:

- a) Dimensión social: la diversidad y la equidad son los ejes en los que se apoya esta dimensión. Contempla aspectos como la satisfacción de las necesidades básicas, la preservación de la herencia cultural, los sistemas de valores y prácticas ecológicas adecuadas, el desarrollo artístico y la recreación, el acceso equitativo a las oportunidades económicas y sociales, la seguridad familiar y ciudadana, la preparación para los desastres naturales, la tolerancia. Particularmente pone énfasis en la formación de capacidades para la gestión de procesos de desarrollo en su territorio (Sepúlveda, 2008).

- b) Dimensión económica – productiva: resalta la importancia de la competitividad como uno de los requisitos fundamentales del desarrollo. Entre los elementos que abarca figuran: la erradicación de la pobreza, por medio de la generación de riqueza y de la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo; el acceso a activos (tierra, agua) y a bienes y servicios, especialmente aquellos que potencian el desarrollo productivo (crédito, tecnología); la creación de mercados para actividades sostenibles (turismo, agricultura, tecnologías de la información); el establecimiento de mercados e industrias locales; y, la valoración de los recursos naturales en los ámbitos nacional y local (Sepúlveda, 2008).

- c) Dimensión ambiental: gira en torno a los conceptos de gestión de la base de recursos naturales y gestión de la calidad ambiental. Abarca aspectos relativos al manejo equilibrado de ecosistemas, la preservación de la diversidad biológica, al mantenimiento de ambientes limpios y libres de amenazas, al uso eficiente de los recursos naturales,

al reconocimiento de los recursos naturales como elemento esencial en las estrategias de reducción de la pobreza, creación de conciencia en los consumidores y la prevención de factores que conducen al cambio climático o, en su defecto, la toma de medidas de protección pertinentes (Sepúlveda, 2008).

- d) Dimensión Político – Institucional: tiene como prioridad la gobernabilidad democrática. Por esta razón, se fomenta una mayor disponibilidad de instrumentos para el fortalecimiento institucional, la posibilidad de participar en forma significativa en procesos democráticos de toma de decisiones, la descentralización en la asignación de los recursos y en la toma de decisiones, la relación armoniosa entre los diferentes órganos de la administración pública, en sus distintos niveles, la transparencia y un alto grado de responsabilidad, la congruencia entre los esquemas locales y nacionales de manejo de información y acceso a ella y la prevalencia de valores sólidos y éticos que apoyen y respeten los procesos democráticos (Sepúlveda, 2008).

Se debe señalar que la participación ciudadana constituye un elemento importante ya que posibilita la inclusión amplia y permanente de los actores estratégicos, locales y no locales, en la gestión de estrategias territoriales (SENPLADES, 2011). Los actores constituyen la parte fundamental de las estrategias que van desde el diagnóstico hasta la formulación, ejecución y evaluación. La esencia del desarrollo rural con enfoque territorial es un proceso ascendente y, por lo tanto, todos los actores sociales deberían hacer parte del proceso de toma de decisiones: pequeños y medianos productores, grupos organizados, sector privado, sector público, academia, entre otros.

Al repasar los elementos conceptuales o enfoques aplicados en Ecuador destacan: a) el desarrollo comunitario hasta principios de los años setenta; b) el crecimiento basado en los pequeños agricultores desde mediados de los sesenta

hasta finales de los setenta; c) el desarrollo rural integrado desde principios de los setenta hasta finales de los ochenta; d) la liberalización del mercado desde principios de los ochenta hasta la actualidad; e) la participación ciudadana desde finales de los ochenta hasta la actualidad; y, f) la elaboración de estrategias para reducir o combatir la pobreza desde finales de los noventa hasta la actualidad.

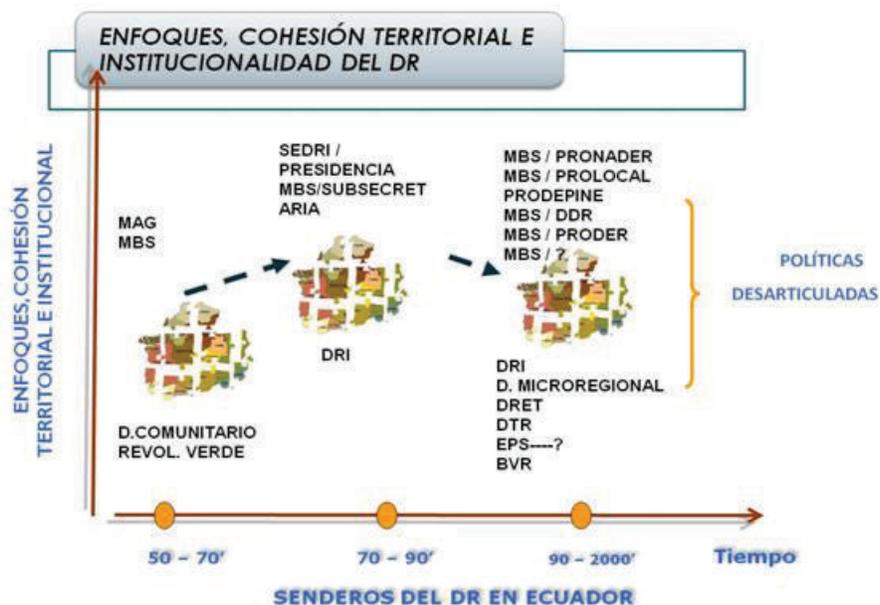


Figura 1: Enfoques de Desarrollo Rural aplicados en Ecuador

Los elementos antes descritos se presentan como un abanico de opciones que requieren evidencias empíricas que den cuenta de su operatividad de los conceptos o enfoques; la gestión constituye uno de los elementos más importantes a considerar al identificar estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial. La operatividad de los conceptos se la observa a través de la gestión territorial, la cual está constituida por al menos dos elementos: a) institucionalidad territorial, referida a las autoridades formales e informales y su deseo de comprometerse con el territorio y sus habitantes, a través de su capacidad de ejecutar acciones estratégicas orientadas a una propuesta de desarrollo de largo plazo; b) instrumentos de coordinación y articulación territorial, que constituyen

mecanismos que permiten poner en marcha las decisiones que se tomen a nivel territorial y que se reflejan en acciones colectivas y acciones concretas.

2.3. DESARROLLO SOSTENIBLE

El paradigma del desarrollo sostenible dentro del cual se enmarca esta investigación, tiene como referencia el Informe de la Comisión Brundtland (UNEP, 1997), este concepto enfatizó en el desarrollo económico pero de la mano con el uso aparentemente adecuado de los recursos naturales. El problema práctico que subyace a este paradigma es cómo proteger el ambiente, mientras se garantiza un nivel de desarrollo consistente con el bienestar a escala global. En un evolución transcendental de definición de política, el concepto de “desarrollo sostenible” se convirtió en paradigma que fue adoptado casi universalmente por la comunidad internacional, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales y el cual fue institucionalizado por la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, reunida en Río de Janeiro en 1992.

Sin embargo, el concepto que presentaba un carácter ampliado o multidimensional, privilegió la dimensión económica, en la cual se asientan las diferentes actividades del sistema económico (primarias, secundarias y terciarias o de servicios). Dicha dimensión resalta la importancia de la competitividad como uno de los requisitos fundamentales del desarrollo (Sepúlveda, 2008).

2.4. DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL

En el caso de América Latina es una región que se encuentra en la búsqueda continua de nuevos elementos conceptuales, metodológicos y operativos para superar los desafíos cambiantes de los territorios rurales. Entre los elementos conceptuales más recientes y relacionados con el desarrollo territorial sobresalen los indicados a continuación.

El Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET), el mismo constituye una evolución natural de los diferentes procesos de desarrollo que buscan mejorar las condiciones de los pobladores asentados en los sectores especialmente rurales. Este enfoque se visualiza con una oportunidad para alcanzar un efecto más adecuado de estrategias en el ámbito productivo, social y en lo ambiental. La incorporación del enfoque por parte de gobiernos regionales, nacionales, provinciales, y/o locales se ha fundamentado en el incremento significativo de la base conceptual y metodológica del enfoque. Muchos autores han generado una serie de conocimientos con respecto al enfoque, los cuales mantienen una gran cantidad de semejanzas y ciertas diferencias siendo oportuno el análisis de algunos elementos distintivos.

El IICA a partir del año 2003, a través de sus actores² aborda el desarrollo rural sostenible desde una perspectiva territorial; su punto de partida es el análisis dinámico e integral de las dimensiones económica, sociocultural, ambiental y político institucional. Su objetivo es promover el bienestar de la sociedad rural, potenciando su contribución estratégica al desarrollo general de la sociedad. El planteamiento es la formulación de estrategias e instrumentos de política que conduzcan al desarrollo territorial en regiones principalmente rurales, sobre todo en aquellas que buscan corregir desequilibrios de ingresos, tasas sesgadas de crecimiento de producción y patrones inadecuados de transporte y movimiento de bienes, así como de uso insostenible de los recursos naturales.

El DRET se consolida por medio de dos propósitos superiores: (a) la cohesión social, como expresión de sociedades nacionales en las que prevalecen la equidad el respeto a la diversidad, la solidaridad, la justicia social, la pertenencia y la adscripción; y (b) la cohesión territorial, como expresión de espacios, recursos, sociedades e instituciones inmersos en regiones, naciones y ámbitos

² IICA 2003; Desarrollo Rural Sostenible Enfoque Territorial Dirección de Desarrollo Rural Sostenible: Rafael Echeverri, Melania Portilla, Adrián Rodríguez y Sergio Sepúlveda.

supranacionales, que los definen como entidades integradas cultural política, económica y socialmente.

El enfoque territorial pone de manifiesto: a) el carácter polifacético de los territorios rurales; b) la necesidad de formular políticas con objetivos múltiples e integrales; c) la necesidad de superar el marco institucional tradicional y las inversiones sesgadas hacia lo económico; y, d) la urgencia de establecer mecanismos institucionales que promuevan un sistema participativo y abierto para formular soluciones desde la base del territorio.

Todos estos aspectos inciden, directamente, en la definición y ejecución de las políticas públicas. En efecto, desde el punto de vista de la gestión de las políticas públicas, el enfoque territorial subraya al menos cuatro elementos: a) la relevancia de que el territorio se constituya en el objeto de las políticas; b) la necesidad de desarrollar políticas públicas contextualizadas y adaptadas a las realidades territoriales; c) la cooperación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales, como elemento fundamental para la gestión de las políticas públicas; y, d) la importancia de redefinir el papel del Estado en sus diferentes niveles, especialmente en lo relativo a la provisión de bienes públicos, la dirección y la rectoría de la economía y la construcción de la democracia y la institucionalidad rural.

Por otro lado autores como Schetjman y Berdegue (2004), plantean el concepto de Desarrollo Territorial Rural (DTR), definido como un “proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural”.



Figura 2: Esquema del Desarrollo Territorial Rural

La transformación productiva se refiere al establecimiento de una serie de mecanismos que permitan la articulación de las economías propias de los territorios a mercados dinámicos, esto presupone la posibilidad de cambios en el empleo y en la economía territorial. Mientras que la transformación institucional es entendida como las reglas formales o informales entre actores o agentes territoriales y de fuera del territorio para reducir los factores que reproducen la exclusión de los pobres de las oportunidades que ofrecen la transformación productiva (Schetjman y Berdegue, 2004).

2.5. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL

Al realizar un repaso e identificar lo que acontece en América Latina, en cuanto a planificación, queda en evidencia la “revalorización de la planificación” (Lira, 2006). Este autor plantea dicha revalorización en diferentes esferas: públicas, privadas, academia, organizaciones no gubernamentales, entre otras. Las mismas matizan su planificación desde diferentes perspectivas teóricas y metodológicas, así como en su uso y aplicación. La puesta en escena de la planificación y las políticas públicas deja en claro el carácter estratégico de avanzar en la ejecución, la incorporación de los

actores en una lógica de participación más ordenada y orgánica y la posibilidad que tienen ellos de identificar un futuro (visión prospectiva).

Otra condición básica constituyen las nuevas formas de coordinación de acciones que reduzcan la dispersión y la cada vez más creciente evaluación de los resultados. En las reflexiones que plantea Luis Lira (2006), deja entrever que en algunos países, y hace varios años atrás, la concentración que la unidades de planificación le dedicaban a la elaboración del plan constituía básicamente el contenido del mismo, esto generó inconvenientes como horizontes temporales amplios, demandó información desagregada y poco disponible y un tema de particular importancia es la incompatibilidad con la programación presupuestal. En forma adicional, hace referencia a los tipos de planificación estableciendo las diferencias entre: la planificación normativa o tradicional, la planificación estratégica y la planificación prospectiva; concluye que las mismas están íntimamente ligadas y sobre todo “revalorizan el largo plazo”. Lira termina planteando que la planificación no puede estar desvinculada de los procesos decisorios, demanda el involucramiento de los actores, remplazando así el concepto de “planificación por gestión”.

Por otro lado, Antonio Elizalde (ILPES, 2003) trata sobre la planificación estratégica territorial y política pública para el desarrollo local, abordándolos desde una perspectiva de crecimiento económico, incorpora algunos elementos como el rescate de la identidad local y los rasgos culturales, pero retorna nuevamente a los temas de fomento y financiamiento a las redes empresariales, los cuales pudieran dinamizar el tejido social en el ámbito territorial. Reflexiona sobre las posibilidades de éxito de las aglomeraciones industriales en Europa y cómo, en el caso de América Latina, a partir de ejercicios de políticas públicas, destinadas a la creación de redes empresariales y alianzas público – privadas, se puede inducir hacia ese tipo de aglomeraciones. Reconoce la importancia de lo local y cómo se va desmontando aquellos argumentos que señalan que la planificación regional es una réplica de lo nacional, pues ya existen indicios sobre algunas decisiones tomadas en espacios participativos. Destaca los vínculos colaborativos entre agentes económicos públicos y privados

para la democratización y modernización del aparato público y, como un elemento final, destaca que las políticas para el desarrollo local, constituyen un proceso donde se organiza el futuro del territorio.

En cambio, Eugenio Lahera (ILPES, 2004) plantea un tema de “influencia recíproca”, es decir la posibilidad que tienen las políticas de avanzar o ser bloqueadas dependiendo del interés de los grupos de poder. Esto conlleva a una evidente modernización de la esfera pública, especialmente para los aspectos de identificación, gestión y evaluación de políticas públicas. El autor también plantea que las políticas públicas vinculan al poder social y, a través de las mismas, se accede a los derechos, ya que las políticas públicas se refieren a soluciones específicas de cómo mejorar el sistema público. Lahera define a la política pública como: “cursos de acción y flujos de información con un objetivo político definido en forma democrática, son desarrollados por el sector público, con la participación de la comunidad...”

Por otro lado, las políticas públicas no son suficientes si son derecho exclusivo de los gobernantes y las mismas bajan hacia los gobernados. La emergencia de nuevas formas de participación como las que plantea Peter C. Dienel (2006), a partir de la experiencia como los “núcleos de intervención participativa” en las que llama la atención el siguiente aspecto: la calidad de las decisiones. Se deja en claro que ante la lentitud de los procesos del subsistema – político para abordar los temas colectivos vinculantes, este sistema se ha deteriorado y la política ha trabajado en forma deficitaria, esto también es originado por la falta de participación de las personas y la débil organización de las mismas para generar propuestas. Sin embargo, no todo el escenario es negativo ya que existen experiencias de mejorar la organización mediante la planificación y el involucramiento de la población en la toma de decisiones desde abajo hacia arriba, el rol del ciudadano y la recuperación de la confianza en el sistema que constituye un tema indispensable en democracia pero muy complicado en la práctica.

Por su parte Sepúlveda (2008), refuerza el concepto de gestión territorial, lo cual supone un mayor control por parte de los actores, sobre el manejo de los recursos. Exige el empoderamiento de los actores locales, su participación activa y responsable, pero también la disponibilidad de mecanismos de resolución de conflictos que ayuden a solventar las diferencias que se presenten en cuanto al uso y manejo de los recursos en pro del desarrollo de su territorio.

De igual manera, se refiere a la creación de condiciones así como otros posibles arreglos institucionales entre los actores del territorio (públicos – privados), la articulación por medio de alianzas y políticas convergentes, la distribución de competencias, responsabilidades y acciones entre los actores participantes. Se incluyen aspectos como la dirección y la coordinación del proceso, basado en ejercicios democráticos, relacionando la comunicación e información. Lo que se busca con un fin mayor en la gestión territorial es una articulación efectiva para que las inversiones públicas permitan el desarrollo de programas y proyectos identificados y formulados en las fases de planificación en forma participativa.

CAPITULO 3

3. ESTUDIO DE CASO: PROVINCIA DEL ORO

3.1. CAMBIOS NORMATIVOS Y PROGRAMÁTICOS PARA EL DESARROLLO RURAL EN LOS TERRITORIOS

La puesta en vigencia de la Constitución a partir del año 2008 y el fuerte énfasis en la recuperación de la planificación por parte del Estado, ha dado lugar en el país al diseño e implementación de una serie de marcos legales e instrumentos de planificación tanto a nivel nacional como territorial que permitan, en el largo plazo, una articulación efectiva.

Entre los principales instrumentos que tiene marcada influencia en la planificación y gestión territorial sobresalen los indicados a continuación.

El marco constitucional y jurídico vigente en el país, posibilita la construcción participativa de instrumentos de apoyo a la gestión, en coherencia con el marco programático; este contexto permite dar cumplimiento efectivo a las competencias exclusivas en fomento productivo y agropecuario de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales (Constitución, artículos 263, numerales e y f).

En este entorno, desde la institucionalidad nacional, es prioritario avanzar en el desarrollo y validación de diferentes instrumentos y metodologías que fomenten la participación ciudadana de los actores que dinamizan el desarrollo económico del territorio. Es por esto que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, amparados en el contexto jurídico nacional, se encuentran en la búsqueda de instrumentos o mecanismos de gestión de las competencias asignadas a este nivel.

En la figura 3 se esquematiza el marco legal y programático más relevante que se analizará en este acápite, iniciando desde el ámbito nacional hacia lo territorial.



Figura 3: Sustento legal y programático vigente

3.1.1. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

La Constitución define las competencias, atribuciones y responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno, que se sintetizan en los siguientes:

- En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente (entidades desconcentradas de la función ejecutiva en el territorio) y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno (Art. 100).
- Entre las competencias exclusivas de los gobiernos provinciales se ha definido de manera exclusiva el fomento de actividades agropecuarias y productivas provinciales (Art. 263 numerales 6 y 7).
- Los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa podrán asumir inmediatamente estas competencias (Art. 269, numeral 1).

- “La planificación del estado propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente (Art. 275).... “.
- Les corresponde a los ciudadanos “participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles” (Art. 278).

Este cuerpo legal, de mayor jerarquía, que define el accionar del Estado y sus diferentes instituciones, promueve un nuevo modelo de desarrollo, que se busca instaurar con especial énfasis en los territorios. Esto se traduce en una mayor eficiencia de la inversión pública, a través de procesos de transferencia de competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), quienes se ven provistos de nuevas responsabilidades en una lógica de subsidiaridad que les permita dar respuestas adecuadas a las necesidades de los territorios. La Constitución identifica en forma general el rol articulador de la gestión pública a nivel nacional; la coordinación de espacios desconcentrados y descentralizados; así como los mecanismos de conexión entre los ámbitos sectorial y/o territorial, definiendo de esta manera la forma de integración desde la gestión nacional hacia lo territorial.

3.1.2. CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD)

Para el ejercicio de las competencias exclusivas establecidas desde la Constitución para los GADs, se evidenció la necesidad de contar con un cuerpo legal específico y reglamentado, surgiendo el Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en el cual se establecen una serie de artículos orientadores en torno a la planificación y gestión productiva:

- Desde el artículo 40 al 42 este cuerpo legal organiza y define la naturaleza jurídica y las funciones emanadas desde la Constitución hacia los GADs provinciales, rescatando los siguientes literales: a) "promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial provincial..."; b) diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión; c) implementar un sistema de participación ciudadana; d) elaborar y ejecutar el Plan Provincial de Desarrollo; e) ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley; f) fomentar las actividades productivas y agro productivas provinciales en coordinación con los demás GADs.
- En este mismo sentido, a los GADs regionales, provinciales y parroquiales rurales les corresponde de forma concurrente la definición de estrategias participativas de apoyo a la producción; el fortalecimiento de las cadenas productivas con un enfoque de equidad; la generación y democratización de los servicios técnicos y financieros a la producción; la transferencia de tecnología, desarrollo del conocimiento y preservación de los saberes ancestrales orientados a la producción; la agregación de valor, para lo cual se promoverá la investigación científica y tecnológica; la construcción de infraestructura de apoyo a la producción; el impulso de organizaciones económicas de los productores e impulso de emprendimientos económicos y empresas comunitarias; la generación de redes de comercialización; y, la participación ciudadana en el control de la ejecución y resultados de las estrategias productivas (Art. 135).

En lo sustancial, estos artículos constituyen los elementos que establece el COOTAD y que viabilizan la formulación de instrumentos o modelos de gestión.

3.1.3. CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS

Este código complementa el marco constitucional y legal antes mencionado, definiendo en forma clara la ruta que debe seguir la inversión pública; establece

instancias de participación ciudadana en la planificación, la gestión y el control de la misma; y, menciona la autonomía que tienen los GADs para identificar sus propios instrumentos de planificación y/o gestión. Los artículos más relevantes de este cuerpo legal para la gestión productiva son:

- La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los GADs en sus territorios. Estas se ejercerán a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (Art. 12). Los GADs formularán y ejecutarán las políticas locales para la gestión del territorio en el ámbito de sus competencias, las mismas que serán incorporadas en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y en los instrumentos normativos que se dicten para el efecto (Art. 15).

En definitiva, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) genera las condiciones necesarias para que los diferentes programas y proyectos que se priorizan en el marco de cualquier instrumento de gestión, se articulen directamente al Sistema Nacional de Inversión Pública.

3.1.4. CÓDIGO DE LA PRODUCCIÓN, COMERCIO E INVERSIONES

Constituye un cuerpo legal de trascendencia que facilita a los GADs provinciales asumir las competencias exclusivas en fomento productivo, que incluye el sector agropecuario y regula el proceso productivo en sus diferentes etapas: aprovechamiento de los factores de la producción, transformación, distribución e intercambio comercial y estimulación de las inversiones productivas orientadas a la implementación del Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV).

El valor agregado de este código es que incluye conceptos específicos relacionados al fomento productivo, facilita una homologación de terminología productiva y permite

estructurar un mismo lenguaje a los diversos actores inmersos en el desarrollo económico. Uno de estos conceptos por ejemplo, es la actividad productiva, definido como “el proceso mediante el cual la actividad humana transforma insumos en bienes y servicios lícitos, socialmente necesarios y ambientalmente sustentables, incluyendo actividades comerciales y otras que generen valor agregado” (Artículo 2; título preliminar).

El Código de la Producción también establece una serie de regulaciones que incentivan principalmente la producción de mayor valor agregado, potencian o incrementan la productividad, pero también promueve dinámicas que permitan ajustar y cambiar la matriz productiva provincial, para pasar de un modelo primario exportador a la generación de alto valor agregado y exportación de bio-conocimiento, entre otros fines (Artículo 4, literales a – t).

Este instrumento en su libro II, establece las directrices para el fomento, promoción y regulación de las inversiones productivas, definiendo a la inversión productiva como: “el flujo de recursos destinados a producir bienes y servicios y a generar fuentes de trabajo en la economía nacional”. En el título III señala claramente los incentivos para el desarrollo productivo, los cuales pueden ser utilizados desde los Gobiernos Provinciales en articulación con los niveles nacionales para promover la inversión a nivel provincial.

Como elementos relevantes de los artículos antes mencionados, se concluye que los GADs, con todo el marco legal vigente, se encuentran en una fase de transición, de entes asistenciales a planificadores y gestores del desarrollo, enmarcados en procesos de descentralización de competencias.

3.2. INSTRUMENTOS PROGRAMÁTICOS NACIONALES Y TERRITORIALES

3.2.1. EL PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR (PNBV)

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013 (PNBV) constituye el principal instrumento del Gobierno Nacional para promover la articulación de las políticas públicas con la inversión nacional, así como los procesos de gestión social del desarrollo.

En un resumen rápido y provisional del PNBV 2013-2017, se podría señalar que el plan está concebido alrededor de dos ejes estructurantes: Eje 1: Tipo de sociedad a la que se aspira: A este eje se le asocian los objetivos del plan del 1 al 6 y Eje 2: tipo de economía que se desea: A este eje se le asocian los objetivos del plan del 7 al 11.

Los dos ejes estructurantes orientan claramente dos líneas de acción del PNBV 2013-2017: a) Cambio de la matriz productiva y b) Erradicación de la pobreza

En lo referente a los ejes para el cambio de la matriz productiva se identifican:

- a) Diversificación productiva
- b) Agregación de valor
- c) Sustitución selectiva de importaciones
- d) Fomento a las exportaciones

La transformación productiva esperada involucra no solamente a la manera cómo se organiza la producción, sino todas las relaciones sociales que se desprenden de esos procesos.

El plan en los temas productivos prioriza 14 sectores y 5 industrias estratégicas. Adicionalmente se propone una estrategia territorial ligada a: una visión macro del territorio para los procesos económicos y los asentamientos humanos. Se identifican

14 unidades de síntesis territorial. Para cada una de esas unidades, se establecen los lineamientos específicos. Estos lineamientos están destinados a orientar las agendas de zonales como mecanismo que permita territorializar la política pública, buscando así: la eficacia en la prestación de servicios en distritos y circuitos.

Entre otros elementos observables de la estrategia en el PNBV 2013-2017 son: a) el no descenso en el ámbito productivo hacia los niveles territoriales locales y b) no contempla espacios para procesos de innovación y de iniciativa que tengan su origen en los actores locales.

3.2.1.1. ESTRATEGIA TERRITORIAL NACIONAL (ETN)

El PNBV en su estructura plantea una propuesta general de Estrategia Territorial Nacional (ETN), por medio de la definición clara de algunos lineamientos para la construcción de Agendas Zonales de Planificación y Ordenamiento Territorial (PDyOT) y por la orientación de las decisiones de política pública, teniendo como fin mayor el fortaleciendo del rol planificador del Estado Nacional en sus diferentes niveles y funciones. Por consiguiente, este instrumento impulsa la articulación efectiva de las políticas públicas a las condiciones propias del territorio, cobrando especial interés los siguientes elementos³:

- Impulsar el Buen Vivir en los territorios rurales, junto a la consolidación de una soberanía alimentaria.
- La consolidación de un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado, con capacidad de planificación y gestión territorial.

En este contexto, es viable plantear modelos de gestión fundamentados en espacios de participación y concertación en la dimensión económico-productiva. De esta manera se busca, en forma descentralizada, articular hacia arriba con los niveles

³SENPLADES, (2009). Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 -2013. "Estrategia Territorial Nacional" página 377

nacionales (ministeriales) y hacia abajo con los GADs (cantonales y parroquiales), organizaciones productivas, empresariales y académicas de los sectores productivos priorizados.

3.2.1.2. LA AGENDA ZONAL PARA EL BUEN VIVIR

Para viabilizar el PNBV, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009) estableció zonas de planificación que permitan desde la administración del Gobierno Central, territorializar las políticas públicas. Con ello se busca una mayor articulación y coherencia en las diferentes intervenciones de las unidades desconcentradas. La Agenda Zonal plantea una serie de criterios para el ordenamiento del territorio que contribuyan a la concreción de los objetivos del PNBV, así como los programas y proyectos en formulación y ejecución de acuerdo a las prioridades cuatrienales.

3.2.2. AGENDA DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA NACIONAL

A nivel sectorial y a partir de amplios procesos de diálogo a nivel nacional y regional han sido incluidos propuestas de cambio o diversificación productiva, las cuales se han incluido en la Agenda de Transformación Productiva (ATP), promovida desde el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC), cuyo propósito es cambiar el patrón de especialización de la economía, generando mayor diversificación y valor agregado, incorporación de tecnología de punta, dotación de servicios que mejoren el acceso a mercados y promoción de la innovación, la ciencia y la tecnología en sectores priorizados⁴.

La ATP, en su estrategia No. 4 establece la mejora de la productividad y calidad de las MIPYMES, a fin de cerrar las brechas entre agentes; en este sentido, la política busca la reducción los rezagos en calidad, productividad y capacidad exportadora que contribuyen a la heterogeneidad estructural. Para esto, se requiere el diseño de políticas públicas y la capacidad institucional para la gestión, lo cual implica procesos

⁴ MCPEC, (2010). Agenda para la transformación productiva. Resumen Ejecutivo, página 39.

de desconcentración y descentralización para que las intervenciones en el sector productivo generen un modelo de gestión adecuado y los servicios y bienes públicos sean eficientes, equitativos y eficaces. Adicionalmente, la estrategia de desarrollo territorial de este instrumento, tiene como ejes⁵:

- i) Agendas de desarrollo productivo;
- ii) Planes de mejora competitiva;
- iii) Diversificación productiva con enfoque territorial;
- iv) Democratización productiva.

3.2.2.1 AGENDA PARA LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA TERRITORIAL (ATPT)

Instrumento orientador para los niveles provinciales, contiene un diagnóstico productivo social e institucional, identificación de puntos críticos y enfatiza en el potencial productivo de la provincia y su aprovechamiento a partir de una serie de factores de apoyo a la producción. Pone a disposición de las provincias, en el caso específico de El Oro, insumos e información actualizada que contribuyen a consolidar información relevante.

A partir del amplio abanico de posibilidades que generen los cambios o transformaciones institucionales en el contexto ecuatoriano actual, la presente investigación contribuye con algunas reflexiones y propuestas concretas para territorializar el PNBV 2013-2017 entre las que destacan:

Las estrategias de tecnología, innovación y conocimiento y la estrategia para el cambio de la matriz productiva, tendrán que hacer frente no solo a procesos de naturaleza diferente por el sector de que se trate, sino también a realidades

⁵Idem, Capítulo VIII; Estrategia Territorial Productiva, página 137.#

económicas de magnitudes muy diferentes. Por ejemplo a nivel macro: Industrias estratégicas, grandes empresas, pocos actores, altas necesidades de inversión, menor nivel relativo de empleo, mayor relación con el ámbito urbano.

A nivel micro: mayor relación con procesos económicos pequeños y medianos del ámbito rural, transformación del sector primario, transformación de la economía popular y solidaria (pequeña y mediana empresa, economía social), multitud de actores pequeños y medianos, mayor nivel de empleo, relación también con procesos económicos pequeños y medianos del ámbito urbano.

Desde una perspectiva muy operativa, la transición en el cambio de la matriz productiva y la erradicación de la pobreza y las acciones en el campo de la tecnología, innovación y conocimiento requieren de: lineamientos estratégicos, institucionalidad articulada, procesos, capacidad técnica y ejecutiva.

Los resultados de la investigación en coherencia con los grandes lineamientos que se derivan del PNVBR 2013-2017, podrán ser afinados por el Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva y por el Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza, es importante señalar que los lineamientos son distintos para el nivel macro y micro.

El modelo de gestión contribuye con algunas luces en la operatividad del PNBV, especialmente en la coordinación y articulación de los diferentes planes vigentes y sobre todo con propuestas, ya que no está claramente establecido la institucionalidad y los procesos de articulación de las políticas públicas con el sector privado en los territorios rurales, especialmente con los procesos ligados a la pequeña y mediana producción.

3.3. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DE EL ORO Y ARTICULACIÓN A NIVEL NACIONAL Y SECTORIAL

3.3.1. ELEMENTOS PROGRAMÁTICOS

Contextualizando la realidad político – institucional se puede mencionar que el Gobierno Provincial Autónomo de El Oro (GPAEO), goza de altos niveles de confianza por parte de la población de la provincia, lo cual se expresa en el respaldo con el que cuenta su Prefecto, Ing. Montgomery Sánchez Reyes, electo y reelecto en forma consecutiva desde el año 1996 y quien, durante el último proceso electoral del año 2008, alcanzó el 84% de los votos a nivel provincial, siendo el más alto a nivel nacional. En este marco la administración se ha caracterizado por la puesta en marcha de diferentes instrumentos programáticos, lo cual resulta evidente al impulsar directamente la formulación del Plan de Ordenamiento de la Provincia, durante el último trimestre del año 2010, previo a la puesta en vigencia del COOTAD.

La responsabilidad en la preparación del plan le correspondió a la Dirección de Planificación del GPAEO. El rol del Prefecto fue clave al gestionar los recursos financieros desde el Gobierno Central para este proceso. El proceso duró alrededor de nueve meses en su formulación, incluyendo diez fases y en su interior una serie de actividades. La fase clave constituye la número cinco vinculada a la definición del modelo territorial, el mismo que ha sido construido desde el punto de vista eminentemente técnico y cuya participación se ha reducido al trabajo realizado con los equipos directivos y técnicos del Gobierno Provincial, evidenciando un bajo nivel de consulta a la sociedad civil o actores territoriales.

En cuanto a la realidad del sistema económico, las actividades productivas en la provincia de El Oro son muy significativas para la economía provincial y del país ya que en ella se producen varios productos de exportación que generan ingresos y empleo. Específicamente la agricultura desde varias décadas atrás constituye uno de los principales motores de desarrollo en la mayoría de cantones de la provincia.

Se debe señalar que, a pesar que la provincia de El Oro es una zona agrícola por excelencia y que esta actividad constituye la de mayor contribución a la conformación del producto bruto Orense, los censos de población de 1982, 1990 y 2001, demuestran que es el sector terciario de la economía (comercio y servicios); el que mayor participación poblacional tiene en la conformación de la PEA. En resumen, las principales actividades económicas de la provincia generan empleo en: agricultura; 29,7%, servicios; 19,5%, comercio; 17,1%, manufactura; 5,7%, construcciones; 5,6%, transportes; 4,7%, explotación minera; 1,8%, establecimientos financieros; 2,4%; y el comercio informal; 10,5% (Plan de Desarrollo Estratégico de El Oro, 2005).

En el sector terciario destacan ramas de actividad como el comercio y servicios, esto último se explica por la gran expansión del comercio y de las actividades bancarias durante la década de los años 90 y se corrobora esta dinámica a partir de los primeros resultados del censo económico del año 2010.

Por otro lado, la provincia posee otras potencialidades en los territorios especialmente rurales y que no están ligados directamente al sector agrícola como por ejemplo: el turismo, comercio y actividades relacionadas. Esta provincia registra 102 atractivos turísticos, entre los de mayor relevancia aparecen: Jambelí, la ciudad de Zaruma, el Bosque Petrificado de Puyango, estos constituyen otra alternativa para promover el desarrollo de la provincia.

Los mecanismos para atender las demandas de los diferentes sectores económicos han sido de tipo discrecional, los programas y proyectos y los presupuestos asociados que se evidencian en el POT para los próximos quince años son distribuidos en forma lineal e igual por cada quinquenio con montos relativamente bajos para generar una dinámica de transformación productiva importante en la provincia. Es relevante indicar la incompatibilidad política y técnica entre el presupuesto con nuevos sectores de mayor valor agregado, pues el POT se concentra nuevamente en los sectores tradicionales de la economía de la provincia como son: banano, cacao y café. Además, existe una apuesta muy fuerte al turismo

en sus diversas modalidades dada la gran cantidad de atractivos turísticos que posee la provincia.

El POT coincide con los elementos planteados en los diagnósticos de los diferentes instrumentos programáticos; sin embargo, su articulación con otros instrumentos de otros niveles de gobierno aún no es precisa y esto tiene dos explicaciones posibles: a) al ser un plan provincial, los cantones y parroquias deberían tomarlo como referencia para sus POT; y, b) el nivel inmediatamente superior al POT provincial constituye el regional; sin embargo, al no existir en la práctica este nivel de gobierno, el nivel mayor que tiene como referencia la provincia es lo nacional especialmente la Agenda Zonal de SENPLADES para la zona 7 y la Estrategia Territorial Nacional del PNBV.

3.3.2. ELEMENTOS CONCEPTUALES DEL PLAN DE ORDENAMIENTO

El POT – El Oro parte del supuesto que el espacio de desarrollo constituye “la interacción entre actividad humana y territorio en sus cuatro dimensiones: social – cultural, político, económica – productiva y ecológica que viabilice el análisis y permita la producción, uso, transformación y administración del territorio”. Se plantea como visión el gobernar un sistema territorial con: principios, políticas, programas, proyecto y procesos. Todo se viabiliza mediante ejercicios científicos y técnicos fundamentados en la solidaridad, democracia y cooperación, planteamiento establecido en el POT.

En el caso del subsistema económico – productivo, la base conceptual se asienta sobre cuatro elementos: la diversidad productiva, la dinámica financiera, los servicios y los tipos de comercialización.

Los elementos planteados en los párrafos anteriores son interesantes desde sus fundamentos; sin embargo, no queda clara la apuesta o el paradigma de desarrollo elegido. Es recurrente encontrar en el documento POT temas como: desarrollo local,

en otros casos desarrollo territorial y, en otros, desarrollo económico territorial; son varias vertientes las planteadas, no está clara la propuesta conceptual.

Algunas de las debilidades del POT, en cuanto a la parte conceptual y programática, radican en la dependencia de las transformaciones productivas de factores externos como superficie, rendimiento y mercado, que no son controlables por equipos técnicos sino por factores macro y meso y que no han sido considerados y concertados con actores adicionales.

En cuanto al marco normativo, éste está determinado por elementos descritos en párrafos anteriores como: Constitución, Plan Nacional de Desarrollo, COOTAD, Código de Planificación y Finanzas Públicas, Políticas de Estado a nivel sectorial, Agenda de transformación productiva nacional y/o territorial, Ordenanzas Provinciales; sin embargo, poco se observa en la articulación con instrumentos legales de los niveles cantonales y parroquiales.

3.3.3. INSTRUMENTOS Y METODOLOGÍAS

El POT de la provincia de El Oro, al tener un carácter sistémico busca ordenar el territorio en sus diferentes dimensiones, recogidos en los siguientes capítulos descritos en forma breve: el primero referido al concepto y algunas definiciones sobre el Ordenamiento Territorial; el segundo contiene las características, fases del proceso, metodología y equipo de trabajo; el tercero describe la visión sistémica del POT; un cuarto incluye un análisis sistémico integral más el marco legal; el quinto capítulo constituye la propuesta de transición territorial; el capítulo sexto se refiere al escenario diseñado y plantea las “5P” (principios, políticas, programas, proyectos y procesos); finalmente, el capítulo siete se refiere a la implementación del POT, sugiriendo instrumentos normativos como ordenanzas para la puesta en marcha del POT y una estrategia de comunicación a la ciudadanía.

El plan presenta coherencia en su contenido. En el caso específico del subsistema económico – productivo, para el análisis, y a través de una herramienta informática, se dividió al subsistema en cuatro variables: i) diversidad productiva, que incluye las diversas unidades territoriales; ii) dinámica financiera, en donde se pone especial énfasis en el circulación de capital; iii) servicios o medios que facilitan la actividad económica – productiva; y, iv) tipos de comercialización y las diversas formas de intercambio. Las unidades territoriales se concentraron en ocho subsectores de interés: banano, cacao, café, pastos cultivados, acuícola, perfil costero, extracción metálica y extracción no metálica. A todos los subsectores se asociaron indicadores en una escala entre: alta, media y baja, la misma que fue diligenciada en consultas con los equipos técnicos locales.

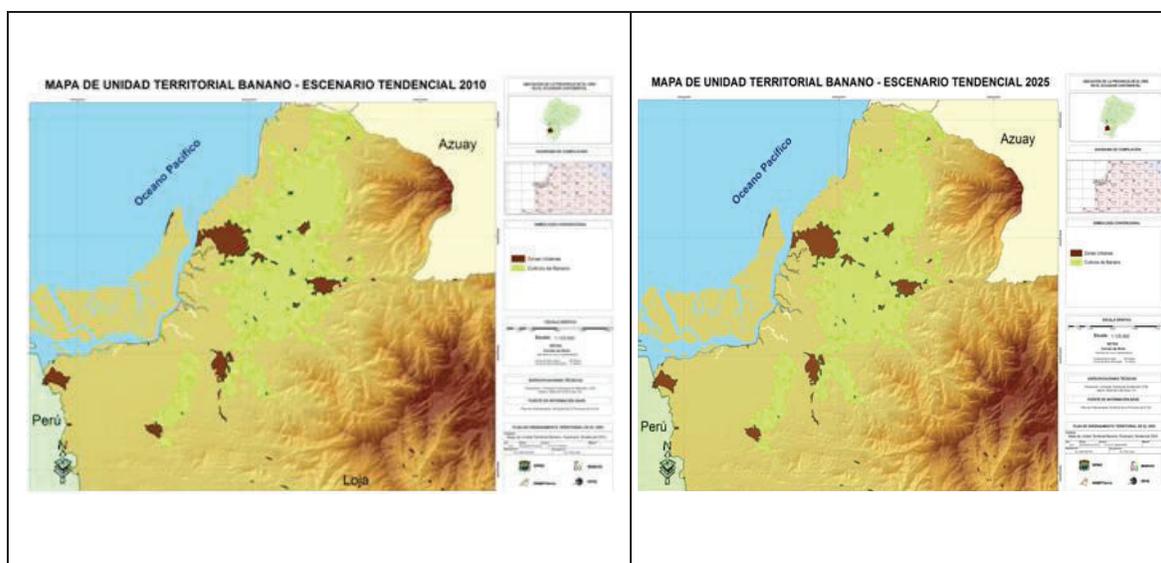
El POT hace un análisis de escenarios en tres momentos: lo posible, lo deseable y lo realizable. En el caso del subsistema económico todo el esfuerzo técnico realizado en la ruta del POT se debilita o entra en inconsistencia al plantear:

“La provincia de El Oro es una reserva de producción alimentaria de importancia estratégica para la región, pues cuenta con todos los pisos ecológicos para producir gran diversidad de alimentos. La estrategia fundamental es aprovechar esa situación ecológica y fomentar la pequeña producción en base a MIPYMEs tanto a nivel de acuicultura y pesca como de producción agropecuaria”. “El fomento de una estructura productiva diversa, organizada, tecnológicamente limpia y en función del POT es el puntal para entrar en condiciones favorables en el proceso de regionalización, pues ese proyecto representa un mercado potencial de más de dos millones de personas” (Plan de Ordenamiento Territorial El Oro, 2011).

Los problemas de este instrumento de planificación radican en que en todo el proceso se le dio fuerza a los monocultivos existentes en el territorio, promoviendo el incremento de su productividad; sin embargo, poco o nada se menciona sobre las posibilidades reales de diversificación productiva y las potencialidades que poseen cantones de la parte alta para producir alimentos para el territorio, por estar ubicados en pisos altitudinales y con condiciones adecuadas para la producción de alimentos básicos. Esto tiene particular importancia ya que constituiría una oportunidad para

generar posibilidades de empleo e ingresos para los habitantes de esos cantones y parroquias en una verdadera estrategia de inclusión socioeconómica.

En este territorio es definitiva la apuesta a las economías de tipo extractivo. Por un lado, no se evidencia en ninguna parte del POT la posibilidad de generar un mayor valor agregado a la producción y, por otro, cómo aprovechar las ventajas que ofrece el territorio en cuanto a logística, como un puerto marítimo, un aeropuerto regional y un límite fronterizo. El análisis económico se reduce únicamente al estímulo a la reducción de la superficie de los monocultivos, especialmente en banano, dejando de lado la complementariedad que existiría con los sectores terciarios o de servicios que influyen en forma determinante en la economía provincial. En la figura 4 se observa la propuesta del POT para el subsistema económico – productivo.



Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial Provincial El Oro 2011

Figura 4: Unidades Territoriales para el cultivo de banano del Plan de Ordenamiento Territorial de El Oro

En la figura 4 se puede observar que al comparar el escenario tendencial 2010 con respecto al 2025 de la unidad territorial ésta sufre mínimas reducciones en la superficie cultivada de banano. Desde luego esto deja entrever la importancia del cultivo; sin embargo, no hay una diversificación productiva. Este proceso presenta similares características en las unidades territoriales de cacao y café. En resumen,

se puede indicar que la actividad productiva primaria – exportadora, se mantendrá con mínimos cambios. No se evidencian grupos de atención prioritaria en esta lógica productiva, lo cual daría señales para mantener los ingresos de los pequeños productores que constituyen, en número, el más importante en la zona (alrededor de 4000) y que su economía depende de sus ingresos tanto de actividades agrícolas como de actividades no agrícolas como el comercio informal y la construcción que está creciendo en forma importante en la provincia.

El uso de suelo está claramente definido a partir de la vocación natural y dinámicas económicas; no existe un mapeo de los programas y proyectos, éstos han sido construidos en una fase posterior y aún no se identifican sus sitios de ejecución específica. Lo evidentemente estratégico en el territorio constituye sus infraestructuras y su capacidad logística que le abre grandes posibilidades que no están siendo exploradas en forma clara en el POT. En la figura 5 se puede visualizar el mapa temático de zonificación futura de la provincia, consensuado por el equipo técnico.

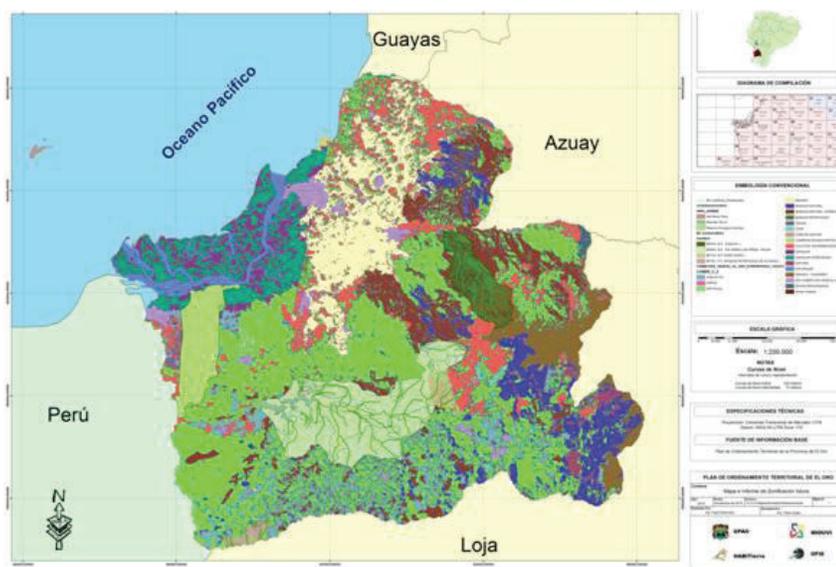


Figura 5: Propuesta Zonificación futura de la provincia de El Oro 2011

3.3.4. GESTIÓN DEL POT Y EL SUBSISTEMA ECONÓMICO – PRODUCTIVO

La puesta en práctica del POT ha provocado un primer ajuste en la estructura orgánico funcional del GPAO; es importante señalar que este ajuste responde a la creación de nuevas secretarías técnicas de acuerdo a las competencias definidas por la Constitución del Ecuador para este nivel de Gobierno (siete en total). Dicho ajuste fue realizado mediante ordenanza aprobada por la Cámara Provincial en mayoría. En términos generales no se encuentra mucha correspondencia entre el orgánico funcional y lo establecido en el POT. Esto es evidente al revisar incluso las propuestas de inversión institucional, las cuales se concentran en infraestructura, tal como sucediera en procesos programáticos anteriores y los proyectos constituyen los mismos para los próximos quince años.

Esto queda más claro al analizar el presupuesto de inversión para el subsistema económico – productivo, en el cual se hace una distribución de tipo lineal en cuatro proyectos que a su vez constituyen únicamente recursos de pre inversión y consolidación de unidades, más que recursos para atender a temas estratégicos y de promoción de dinámicas complementarias a los recursos que pudieran existir del Gobierno Central y otros niveles para generar un competitividad de tipo sistémico.

Al hacer una interpretación del acercamiento de la estrategia provincial a la ejecución ésta refleja resultados que se encuentran en un rango intermedio, mostrando ciertas dificultades; lo anterior ante la debilidad de las ideas de proyectos planteados en el plan. El elemento común en todas las ideas de proyectos en la provincia, y que forman parte del POT, es nuevamente el bajo nivel de formulación o conceptualización, lo cual no refleja una solución adecuada a las problemáticas del territorio o sus sectores y, por ende, se constituyen en elementos inviables que no son atendidos o priorizados al momento de asignar la inversión por parte del Gobierno Provincial.

Por otro lado, durante la investigación se observó la realización de una serie de procesos paralelos como la formulación de planes a nivel parroquial, esto genera a

nivel de actores territoriales una serie de expectativas y, en algunos casos, confusión al existir tantas convocatorias que no estaban efectivamente articuladas. Esto deja en evidencia, por un lado, el activismo con el que se llevan adelante estos procesos pero, por otro, el débil manejo conceptual y metodológico del proceso de desarrollo que se impulsa en la provincia.

3.4. TERRITORIOS RURALES Y LAS DINÁMICAS AGRO PRODUCTIVAS A NIVEL NACIONAL Y PROVINCIAL

3.4.1. PRINCIPALES INDICADORES DE LA RURALIDAD ECUATORIANA

Los territorios predominantemente rurales ocupan un porcentaje significativo del territorio nacional ecuatoriano. De acuerdo a los datos del INEC (2010), dichos territorios concentran un 33,6% de la población en el país. De este porcentaje, el 65,5% corresponde a una población indígena, 16,8% son mestizos y un porcentaje menor, 12%, corresponde a la población afro descendiente. Estos datos se reflejan en la figura 6.

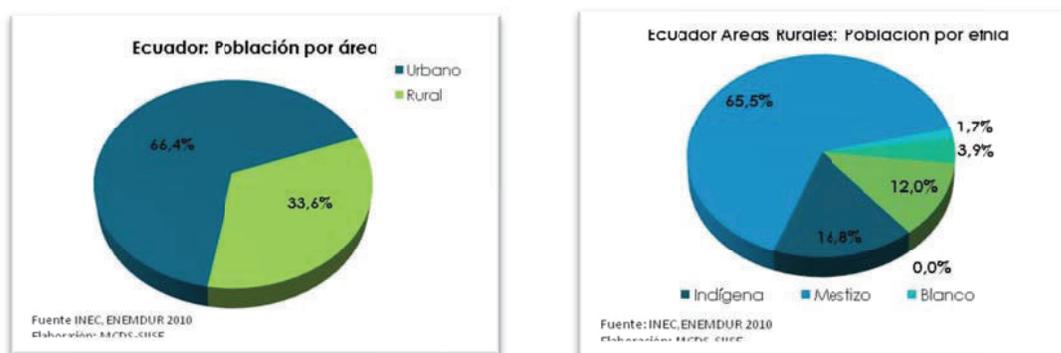


Figura 6: Porcentajes de población rural y urbana en el territorio nacional
(Fuente: SIISE, 2010)

Es importante señalar las brechas sociales existentes entre la ciudad y el campo, las cuales, en unos casos, se han mantenido y, en otros, se han ampliado. Las zonas rurales, aún concentran los grandes segmentos de pobreza especialmente por condiciones estructurales de acceso y dotación de servicios básicos. De acuerdo al INEC-EMENDUR (2005-2010), la pobreza, según Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), afecta al 72.2% de la población rural y al 26.4% de la población urbana. Así mismo, las encuestas de condiciones de vida señalan que 75 de cada 100 habitantes rurales son pobres y 31 de cada 100 habitantes son indigentes. La pobreza en el medio rural ha aumentado, así como la brecha de distribución del ingreso cuyo coeficiente de Gini es de 0,52 (2002).

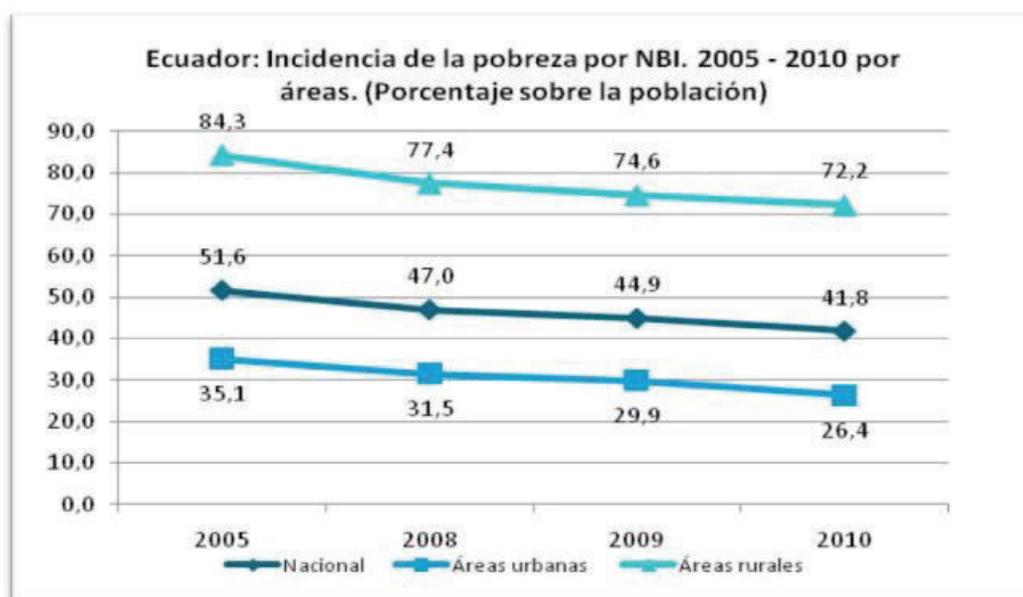


Figura 7: Incidencia de la pobreza por Necesidad Básicas Insatisfechas
(INEN – EMELDUR, 2010)

A partir de la línea de pobreza extrema, se evidencia que la población indígena registra indigencia en un 65.0%, mientras que la población no indígena reconoce un 24.0%, es decir 2.7 veces más. Algo parecido ocurre con la población afro ecuatoriana que, según el método de NBI, el 70.3% vive en situaciones de pobreza.

Por otro lado, existe información estadística que muestra que la pobreza urbana, medida por la metodología del ingreso, está disminuyendo de forma importante

desde la crisis de 1999. Por el contrario, en el medio rural la tendencia cambia y el fenómeno persiste. El número de personas que viven con menos de un dólar por día tiende a agravarse en los territorios que concentran población indígena. Los ingresos bajos de las familias rurales intensifican la migración de los jóvenes a los principales centros urbanos, así como el envejecimiento y la feminización de las comunidades rurales. En Ecuador, los pobres en las zonas rurales son principalmente los niños, las mujeres, los indígenas y los afro ecuatorianos, los asalariados temporales y los minifundistas.

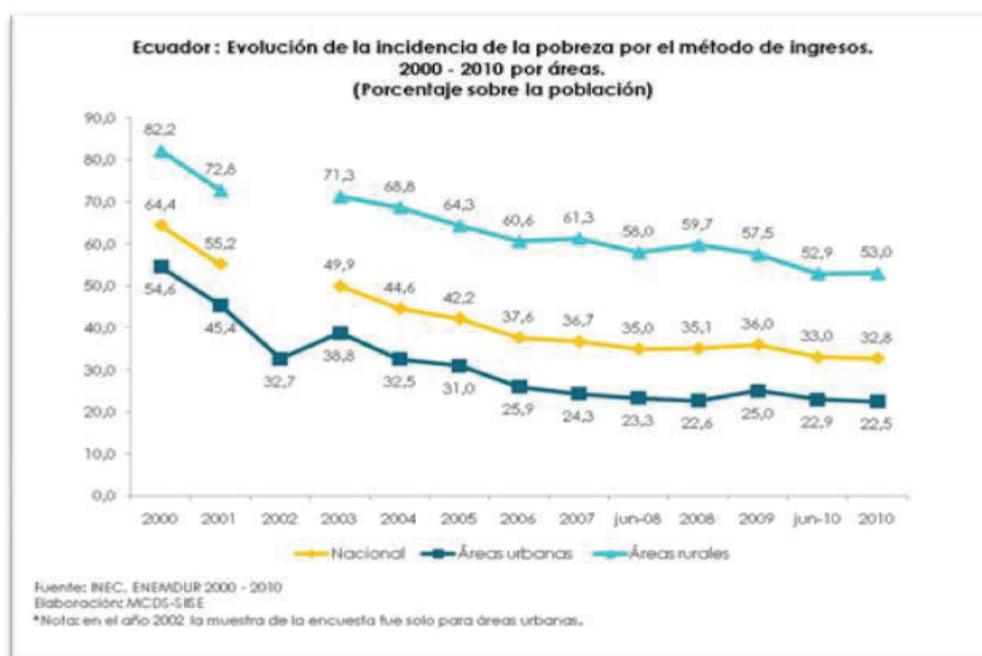


Figura 8: Evolución de la incidencia de la pobreza por el método de los ingreso

Por otra parte, la vulnerabilidad de las comunidades anteriormente mencionadas es alta, tanto frente a emergencias climáticas como a catástrofes naturales, especialmente por encontrarse asentadas sobre zonas de alto riesgo y/o en ecosistemas frágiles. Desde el punto de vista económico, éstas son vulnerables a las variaciones de los mercados externos, que generan externalidades en la mayoría de casos negativos en términos de pobreza e inseguridad alimentaria. En este contexto, las poblaciones indígenas, principalmente, presentan dificultades para acceder a

activos productivos así como a los servicios de apoyo a la producción entre los que destacan el crédito, la tecnología, el riego, entre otros.

3.4.2. DESARROLLO RURAL Y AGRICULTURA A NIVEL NACIONAL

Por otra parte, gran parte de la población rural se dedica a la producción agropecuaria. El empleo en las zonas rurales puede caracterizarse por algunas tendencias: a) la disminución relativa de la PEA agropecuaria respecto a la empleada en otros sectores de la economía, la cual va de 33.5% en 1982 al 30% en 1990 y se reduce al 27,5% en el 2001; b) en cuanto a absorción de mano de obra calificada y no calificada, el sector agropecuario y rural constituye el mayor demandante de este factor de producción, especialmente la mano de obra no calificada.



Figura 9: Porcentajes de ocupados por rama de actividad

El empleo se ha vuelto más precario en las zonas rurales, al haber aumentado el número de trabajadores temporales, según el III Censo Nacional Agropecuario del año 2001, el 60% de las personas vinculadas a la esfera laboral son jornaleros transitorios y en algunos casos menores de edad. También se registran aumentos en

la tasa de participación, con la entrada manifiesta de las mujeres al empleo rural, particularmente en el agrícola donde desempeñan un papel preponderante. Las mujeres se encuentran en desventaja en el mundo rural, especialmente en el acceso a tierra y otros activos productivos, el cual es más limitado con respecto a las posibilidades que tienen los hombres.

El crecimiento económico en los últimos seis años, ha permitido una reducción importante en las tasas de desempleo, en especial en el área urbana donde se redujo del 14.1% en el 2000 al 7.4% en el 2007, pero en el caso del área rural se ha mantenido casi estable el nivel de empleo en la actividad agrícola. Adicionalmente, el salario mínimo real ha mejorado en un 26% respecto al año 2000, siendo su recuperación de manera constante y sistemática.

Si bien las cifras anteriores reflejan cierta mejoría, la realidad del sector agropecuario y rural mantiene problemas estructurales que han evidenciado la necesidad de ajustar las políticas públicas, con el afán de reducir las brechas al interior de sector con sus diversos actores involucrados, así como la relación respecto a otros sectores. Entre las asignaturas pendientes aparece el incremento sostenido de la producción y productividad agrícola, la tenencia de la tierra con un coeficiente de GINI de 0.86, evidenciando altos rasgos de inequidad.

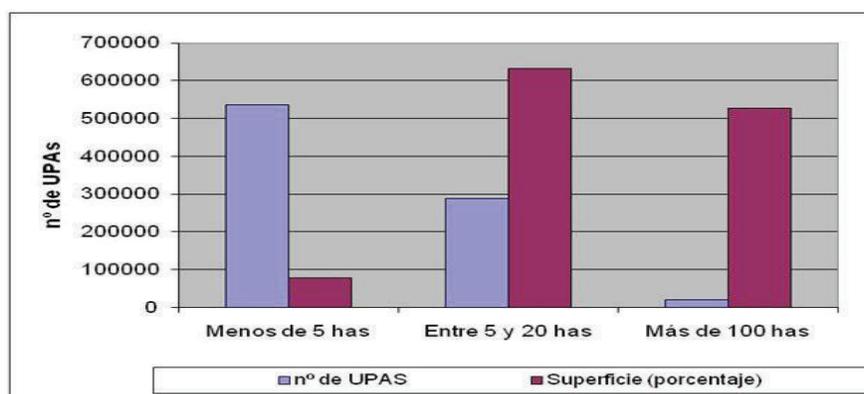


Figura 10: Porcentaje de concentración de la tierra

Los elementos antes descritos han contribuido a acrecentar la brecha de producción y productividad entre la agricultura familiar campesina y las grandes agro-empresas.

Por lo que el modelo agropecuario ecuatoriano se completa con la presencia de un vasto y heterogéneo sector campesino que, a pesar de su limitada disponibilidad de activos y sus relativos bajos niveles de productividad, aún cumple la función estratégica de proveer directamente alimentos básicos para su propia familia y la seguridad alimentaria, principalmente.

Desde esta perspectiva, la agricultura en el país contribuye en un 10% al Producto Interno Bruto; sin embargo, si se la observa desde un enfoque más ampliado, es decir más allá de las actividades primarias, y su vinculación hacia adelante y hacia atrás, considerando la generación de empleo y su multifuncionalidad, el porcentaje de contribución se incrementa al doble, es decir, cerca del 20%⁶ (Arias y Vallejo, 2006).

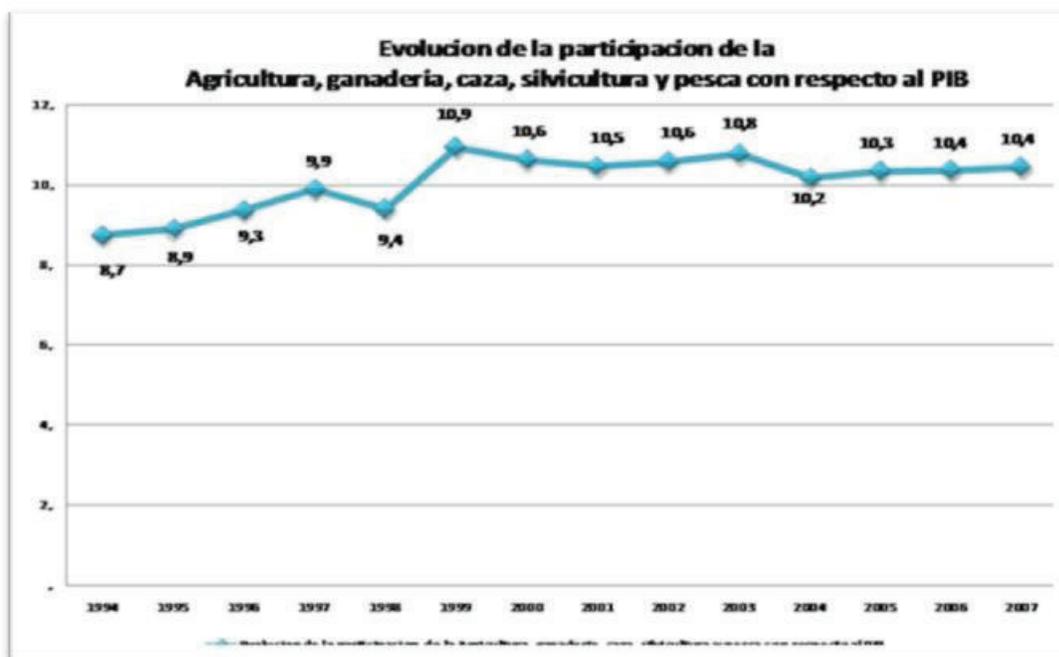


Figura 11: Evolución de la Agricultura con respecto al PIB Nacional

Los elementos anteriores reflejan la importancia del sector agropecuario en las dinámicas de la ruralidad ecuatoriana.

⁶ Estudio IICA Ecuador, La agricultura más que alimentos en el mesa.

3.4.3. CARACTERIZACIÓN DE LA PROVINCIA DE EL ORO

En primera instancia, es importante caracterizar el territorio, es decir la provincia de El Oro que por sus características edafo-climáticas, es una zona con alto potencial productivo, su altitud va desde los 0,50 m.s.n.m. alcanzando los 3.580 m.s.n.m.; tiene una temperatura promedio que oscila entre 14°C y 22°C y una precipitación anual promedio de 1.500 mm distribuidos durante todo el año, permitiendo el cultivo de gran variedad de productos.

Los rubros de mayor impacto en la economía provincial se encuentran en el sector agrícola, y casi todos ellos forman parte de la cartera de los productos exportables (banano, café, cacao), la acuicultura (camarón) y la ganadería (ganado vacuno, porcicultura y avicultura); estas tres actividades tienen gran representatividad productiva nacional.

3.4.3.1. SECTORES ECONÓMICOS DE MAYOR IMPORTANCIA

Según las estadísticas que se presentan en las Cuentas Provinciales⁷ del Banco Central del Ecuador, los sectores productivos de mayor relevancia en El Oro se encuentran representados por actividades agropecuarias, industriales y de servicios en un mayor porcentaje.

En cuanto a los servicios (figura 12), el comercio y el transporte son de gran importancia a nivel provincial. La relación comercial que existe con el Perú ha posicionado a la provincia de El Oro como la principal conexión que existe entre los dos países, debido a las ventajas de infraestructura existentes y al evidente flujo

⁷Las cuentas provinciales “utilizan como insumos las Tablas de Oferta y Utilización y la información estadística de base que utilizan las Cuentas Nacionales que sirve para elaborar la matriz de repartición de la producción provincial a través de diversos indicadores económicos como son la producción, las ventas, el empleo e indicadores de volumen.”

comercial en la zona fronteriza, siendo paso obligado de mercadería desde el Perú hacia los Puertos de El Oro y Guayas.

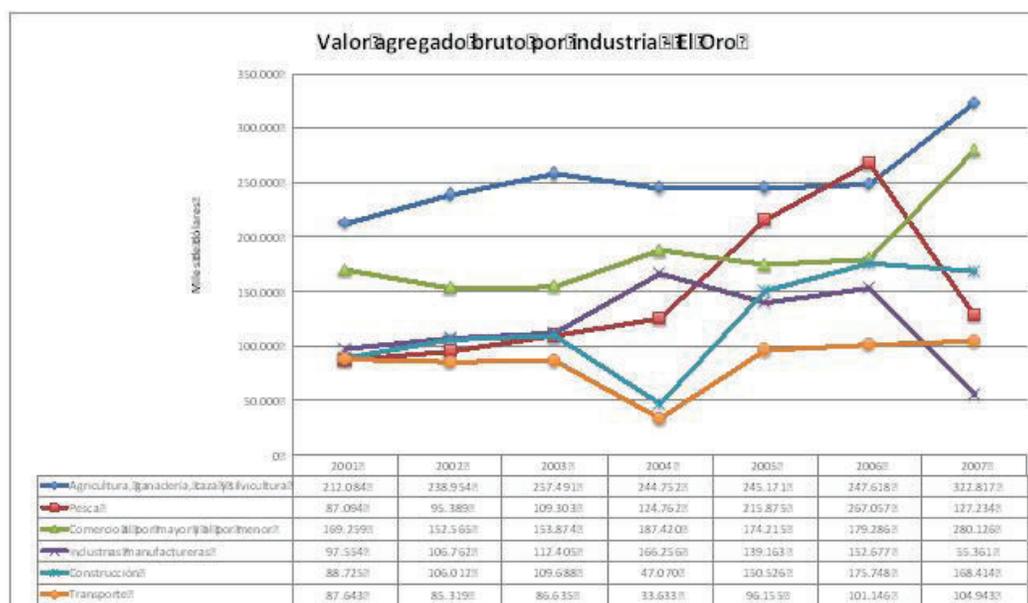


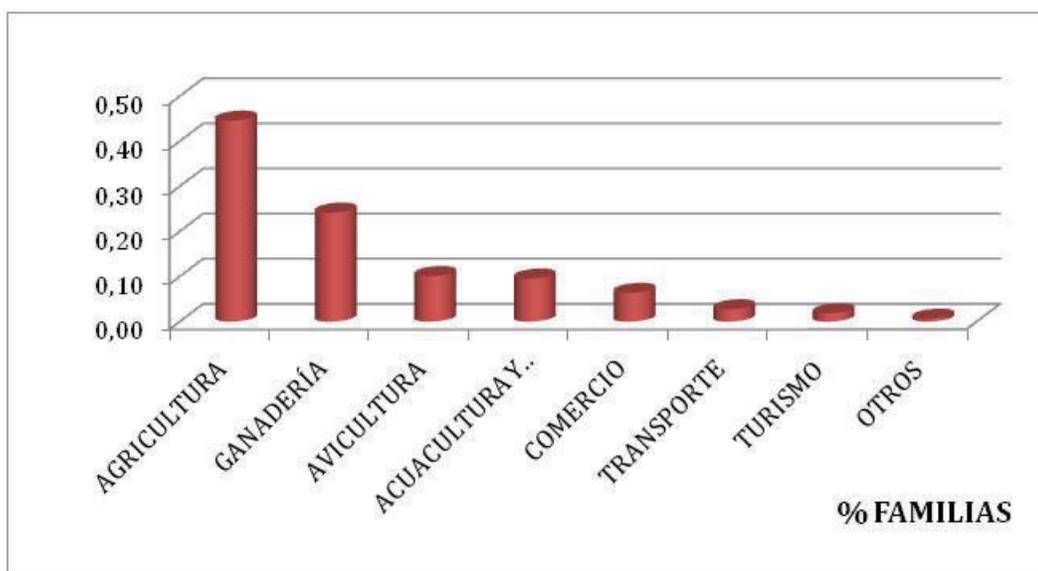
Figura 12: Valor agregado bruto por industria en la Provincia de El Oro

(Cuentas Provinciales – BCE 2010)

Esto demuestra que las actividades de mayor relevancia productiva para la provincia no solo representan actividades de producción primaria, sino que además existen rubros importantes de producción secundaria o industrial y de prestación de servicios o terciaria.

3.4.3.2. ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

La ocupación laboral de las familias orenses está vinculada casi en un 50% a la agricultura, en un 25% se dedican a la ganadería, la avicultura y pesca suman el 20% de ocupación de las familias y, entre transporte, comercio y turismo, se distribuye el porcentaje restante como se observa en la figura 13.



Fuente: Planes Parroquiales –provincia de El Oro 2011

Figura 13: Porcentaje de familias involucradas en actividades productivas

3.4.3.3. ACTIVIDADES DEL SECTOR PRIMARIO

A partir de la importancia de la producción agrícola y pecuaria en la provincia de El Oro, el mayor porcentaje de la superficie cultivable se dedica a la ganadería y los cultivos que resaltan son cacao, café y ciclo corto, entre los principales. Esto demuestra la importancia del fomento de actividades de producción agropecuaria en la provincia.

Tabla 2: Sectores Productivos de la Provincia de El Oro

SECTORES PRODUCTIVOS	GANADERÍA	CACAO	CAFÉ	CICLO CORTO	CÍTRICOS	CAÑA DE AZÚCAR	MAÍZ	PLÁTANO	PAPA CHINA	FRUTAS	OTROS	TOTAL
% HECTÁREAS	0,70	0,08	0,07	0,05	0,03	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	1,00

Fuente: Planes Parroquiales –provincia de El Oro 2011

El total de hectáreas en la provincia ascienden a 418.663, éstas se encuentran divididas en 239.677 ha. correspondientes a pastos cultivados; 86.899 ha. a cultivos permanentes; 54.182 ha. destinadas a montes y bosques; 10.164 ha. en pastos naturales; 9.846 ha. correspondientes a cultivos transitorios y de barbecho; 3.307 ha. en descanso; 2.185 ha. para páramos; y, 12.403 ha. destinadas a otros usos⁸.

En la figura 14, se observan los porcentajes estimados del uso actual de suelo en la provincia de El Oro⁹, en donde resaltan los pastos cultivados en un 57,25%, demostrando la importancia de la ganadería en el sector; cultivos perennes como banano, cacao en un 20,76%; y, cultivos transitorios con un 2,35% de la superficie actual.

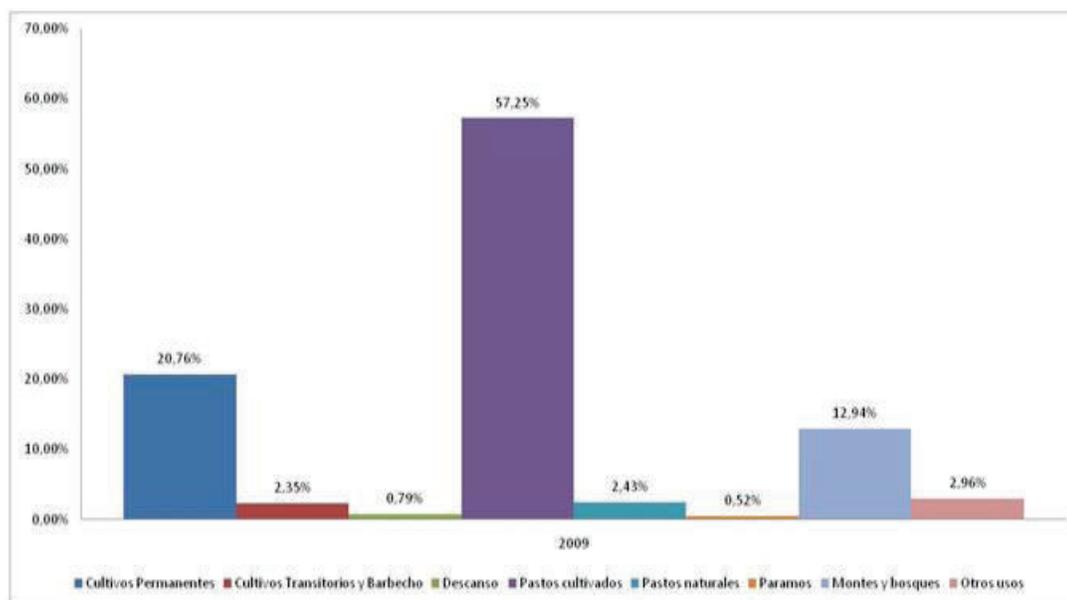


Figura 14: Uso de suelo en la provincia de El Oro

(Planes de Ordenamiento Territorial, 2011)

Entre los factores de apoyo a la producción en la provincia se encontró que el 72,4% del total de UPAs posee titularización de tenencia de tierra, el 6,10% tienen acceso a

⁸ Encuestas de Superficie y Producción Agropecuaria, 2009

⁹ SIGAGRO, 2008

crédito, el 10,5% acceden a asistencia técnica y el 8,3% de la Unidades Productivas de la provincia se han asociado¹⁰.

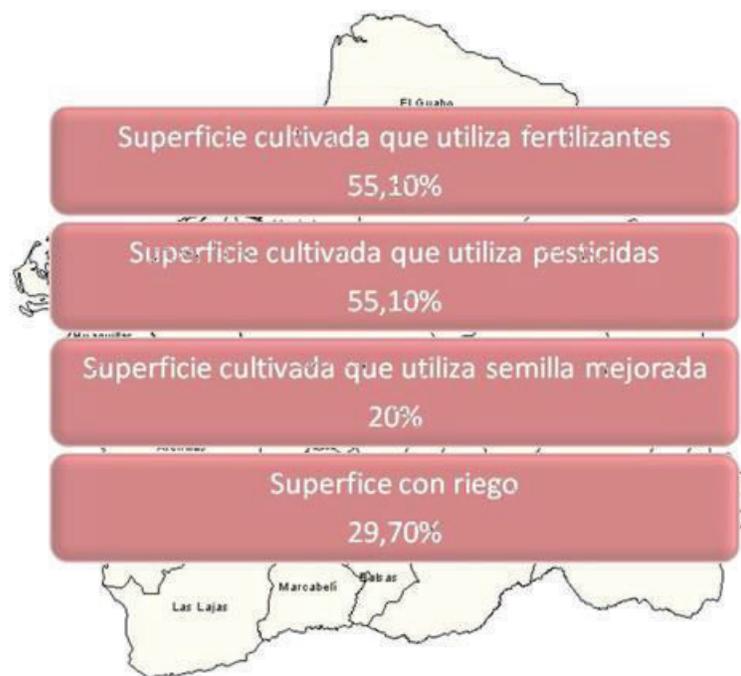


Figura 15: Factores productivos de la Provincia de El Oro

(Censo Nacional Agropecuario, 2001)

La comercialización de productos agropecuarios depende del intermediario, especialmente en cultivos transitorios y no tradicionales de la provincia, es así que el 71% de la producción total se destina a la intermediación, mientras que tan solo el 8% de la producción se vincula directamente al consumidor, alargando la cadena productiva y encareciendo el producto final. En la figura 16, se observa el destino de la producción.

¹⁰Censo Nacional Agropecuario, 2001

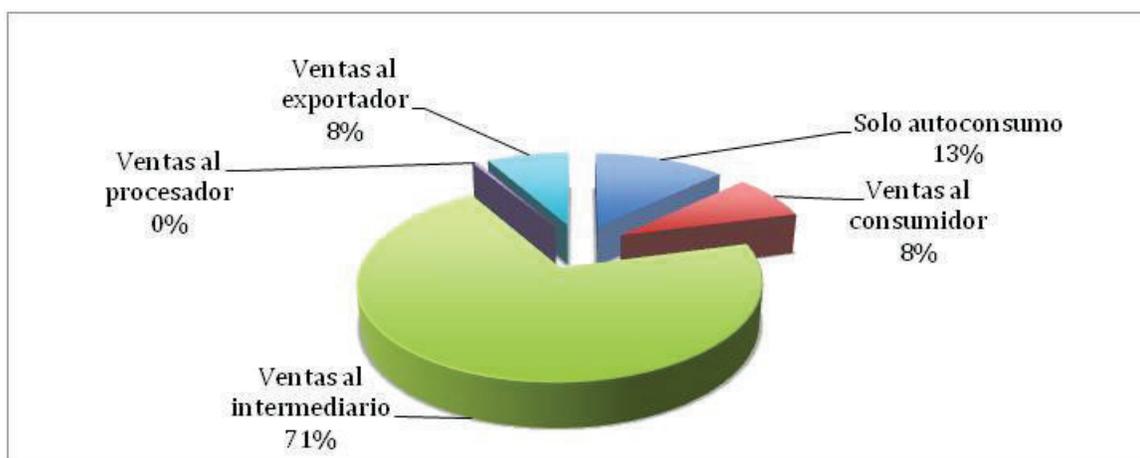


Figura 16: Destinos comerciales de la producción de la Provincia de El Oro

(Censo Nacional Agropecuario, 2001)

Los datos del Censo Nacional Económico 2010 presentan 116 establecimientos económicos relacionados con actividades productivas agropecuarias, pesqueras y silvopastoriles, ocupando un total de 1.886 personas.

Pese a las bondades que presenta el territorio, persisten problemas estructurales que afectan directamente la producción y la productividad, especialmente de los pequeños agricultores (alto costo de insumos, falta de asistencia técnica, poca accesibilidad a crédito, entre otros), elevando los costos de los productos alimenticios básicos. A esto se suma la falta de concientización a la población en el consumo de alimentos sanos y de buena calidad; esto ha afectado indirectamente a la población rural, especialmente en su nutrición. Una muestra de esto es la prevalencia de la desnutrición crónica infantil en la provincia (tabla 3) y el porcentaje de la prevalencia de la desnutrición crónica en menores de cinco años.

Tabla 3: Indicadores antropométricos de desnutrición en niños(as) de 0 a 59 meses de edad.
Provincia de El Oro. 2004

Lugar de residencia	Porcentaje con desnutrición crónica (Talla para edad)		Porcentaje con desnutrición global (Peso para edad)		Porcentaje con desnutrición aguda (Peso para talla)		No. de casos
	Severa	Total	Severa	Total	Severa	Total	
	(<-3,0 DE) ¹¹	(<-2,0 DE) ¹²	(<-3,0 DE) ¹	(<-2,0 DE) ²	(<-3,0 DE) ¹	(<-2,0 DE) ²	
El Oro	5,2	14,1	0,3	7,9	0,4	0,7	241

Fuente: SIISE-MCDS. 2006

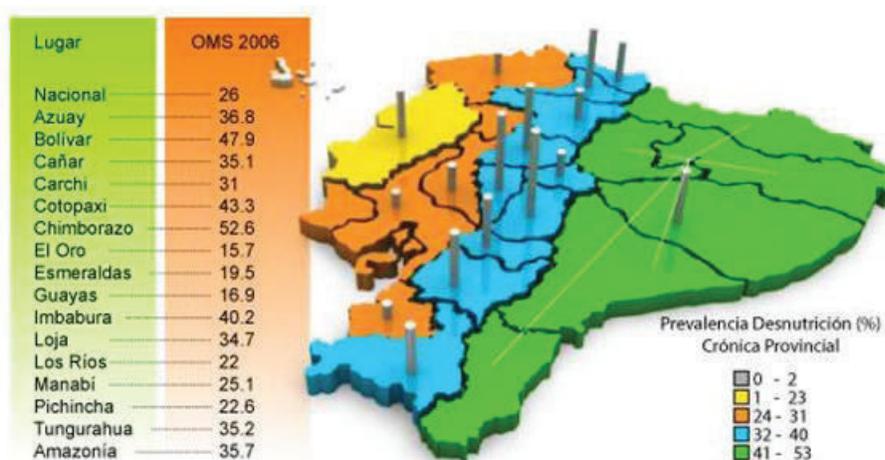


Figura 17: Prevalencia de la desnutrición crónica infantil en la provincia (columnas); porcentaje de la prevalencia de la desnutrición crónica en menores de cinco años (mapa).
Provincia de El Oro. 2006

(SIISE-MCDS, 2006)

¹¹Porcentaje con puntaje-z menos que 3.0 desviaciones estándar (DE) por debajo de la media para la población de referencia (NCHS/CDC/OMS).

¹²Porcentaje con puntaje-z menos que 2.0 desviaciones estándar (DE) por debajo de la media para la población de referencia.

CAPITULO 4

4. MODELO DE GESTIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL

4.1 CARACTERIZACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN

A partir de la definición de modelo de gestión como el marco de referencia para la administración de una entidad, y en este caso aplicado a la gestión institucional del Gobierno Provincial de El Oro para la promoción del desarrollo de los territorios rurales de la provincia, se ha investigado y diseñado un mecanismo que sea coherente con en el contexto nacional y programático. Los esfuerzos impulsados desde los niveles nacionales se caracterizan por su lógica bien organizada desde su base conceptual y metodológica; sin embargo, requiere la concreción de acciones en territorios, entre ellos los rurales.

El modelo de gestión parte de la identificación de diferentes arreglos para la integración entre la oferta de políticas públicas, desde los niveles nacional y provincial, con las demandas expresadas desde los territorios o sectores productivos (espacios de diálogo y acción). La propuesta validada con los actores institucionales del Gobierno Provincial de El Oro se fundamentó en dinámicas de articulación y coordinación de políticas. En este contexto, existieron al menos tres niveles en los cuales el modelo promovió acciones en estrecha coordinación con los agentes públicos, privados y sociales.

De modo más específico, el aporte de la investigación se centró en lo que constituye el establecimiento de mecanismos y espacios que permitan avanzar en la planificación y aterrizaje de políticas intersectoriales y diferenciadas en los territorios rurales, las cuales respondan a las demandas de los agentes públicos, privados y restantes actores sociales y, sobre todo, con su verdadero empoderamiento en el territorio.

De acuerdo con lo expuesto, el contenido del modelo de gestión, que se desarrolló a nivel provincial, se nutrió de los resultados y lecciones aprendidas de varios procesos participativos desarrollados en forma paralela a la presente investigación. Los elementos esenciales o componentes del modelo constituyen:

1. Definición de un instrumento ágil que oriente la implementación del POT. El trabajo consistió aquí en la elaboración del biograma como mecanismo que permitió estimar el nivel de desarrollo del territorio provincial a partir de sus instrumentos de planificación. De esta manera, se buscaba orientar la implementación de las políticas públicas en estrecha conexión con el POT provincial, esto con el fin de hacer operativos los cambios o “propuestas de cambio” también desde los actores territoriales para la gestión institucional del GAD. Ello incluyó, al menos, y de acuerdo a las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible del territorio, una caracterización del nivel de desarrollo de los territorios de la provincia, a partir de la identificación y análisis de variables de interés prioritario del GAD.
2. Creación de espacios de coordinación y articulación, que posibiliten la concertación entre la oferta de políticas sectoriales y las demandas de los actores productivos territoriales. Se trata de apoyar la consolidación de espacios provinciales interinstitucionales que permitan articular y coordinar acciones entorno a ejes programáticos (PDOT, presupuestos participativos, entre otros). Espacios en los que puedan concretarse las medidas a aplicar en cada territorio a partir de la concertación entre la oferta de políticas sectoriales y las demandas de los actores territoriales. En específico, incluye las siguientes acciones: i) estructuras, mecanismos y reglas para la coordinación a nivel provincial de las políticas que inciden en los territorios rurales; ii) orientaciones para lograr una efectiva articulación entre las políticas sectoriales nacionales y las del GAD provincial, así como con las políticas locales (cantones y parroquias), incluyendo mecanismos para formalizar compromisos institucionales entre niveles de gobierno; y iii) mecanismos y

procesos para mejorar el acceso de los actores territoriales a los recursos financieros, así como su participación en la definición y ejecución de las diversas políticas.

3. Identificación y dinamización de procesos y fórmulas programáticas para que los agentes públicos, privados y actores sociales de los territorios rurales definan sus demandas y prioridades de políticas, acciones y se involucren en la implementación de las mismas. Esto incluye la proposición de mecanismos para que tales demandas y prioridades puedan verse reflejadas y reconocidas en las instancias de participación y articulación señaladas en el punto anterior.

Con esos tres elementos se trató, en suma, de configurar una propuesta de “Modelo de Gestión de Políticas Sectoriales concertadas con los Actores Territoriales”, como elemento relevante de una nueva forma o posible arquitectura institucional promovida por el GAD provincial. Un modelo de gestión que, partiendo inicialmente del marco normativo existente en el país, incorpore ciertas sugerencias de innovación en las formas de implementación, contribuyendo así a operar las políticas entre sectores y niveles. El modelo contempló un proceso importante de formación de capacidades de los técnicos del GAD para la gestión territorial de los instrumentos aplicados, para lo cual se desarrolló y facilitó en forma conjunta el proceso. El esquema metodológico utilizado se lo presenta en la figura No. 18.

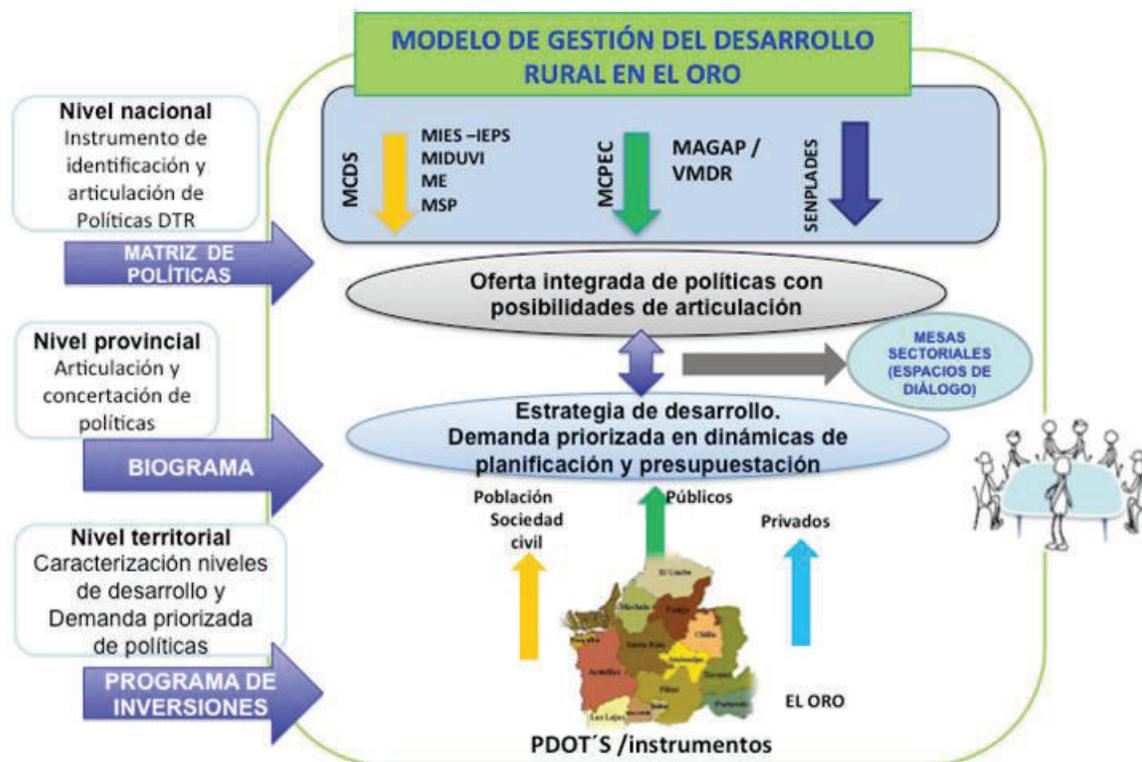


Figura 18: Esquema modelo de gestión para el desarrollo rural y Agroproductivo en la provincia de El Oro.

4.2 BIOGRAMA INSTRUMENTO ÁGIL QUE ORIENTE LA IMPLEMENTACIÓN DEL POT

Este componente buscó a través de una expresión gráfica caracterizar o representar en forma general el estado de un sistema multidimensional. El propósito fue que dicha imagen refleje el grado de desarrollo sostenible de la unidad de análisis (provincia). El énfasis puesto en la investigación fue el identificar los desequilibrios que pueden registrarse entre las diferentes dimensiones y, por ende, los posibles conflictos existentes.

Este componente constituye un insumo básico para la toma de decisiones, especialmente para las autoridades provinciales (desconcentradas y

descentralizadas), al momento de orientar sus inversiones o las gestiones de recursos financieros y no financieros.

En el proceso se caracterizó el nivel de desarrollo del territorio, tomando las dimensiones del desarrollo sostenible como variables y se identificó, en promedio, seis indicadores para cada variable. La información de las diferentes variables e indicadores fue extraída del Plan de Ordenamiento Territorial esto, por un lado, para considerar la perspectiva del Gobierno Provincial.

Por otro lado, y como un mecanismo que considere la perspectiva de los actores privados y organizaciones de la sociedad civil del territorio, se tomó como referencia las prioridades para el desarrollo integral, las cuales fueron recogidas en el marco del proceso de “Articulación de Redes Territoriales” impulsado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, durante el año 2010.

Tabla 4: Variables e indicadores identificados para estimar el nivel de desarrollo de la provincia

VARIABLE	INDICADOR
DIMENSIÓN ECONÓMICO - PRODUCTIVO	Acuicultura y Pesca Agricultura y Ganadería Seguridad y soberanía alimentaria Minería Comercio Emprendimientos Infraestructura productiva Servicios de apoyo Turismo
DIMENSIÓN AMBIENTAL	Ecosistemas protegidos Estado de conservación actual (biodiversidad) Avance de la frontera agrícola Erosión

	Recursos Hídricos
DIMENSIÓN SOCIO - CULTURAL	Analfabetismo Cobertura de servicios de salud Tasa de mortalidad infantil Desnutrición crónica infantil Pobreza Tasa de escolaridad
DIMENSIÓN POLÍTICO - INSTITUCIONAL	Normativas e instrumentos Procesos de descentralización Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Proyectos

Fuente: Agenda Productiva Provincial de El Oro, 2012

Elaboración: Autor

Los indicadores fueron valorados de acuerdo a una escala consensuada con el equipo técnico del Gobierno Provincial, de tal manera que se pueda diagramar y visualizar los valores para cada indicador.

La categoría, valores sugeridos y la descripción de los mismos se presentan en la tabla 5.

Tabla 5: Valores y descripción de las categorías para caracterizar indicadores por variable

CATEGORIA	VALORACIÓN	DESCRIPCIÓN
BUENO	2	Corresponde al valor más alto, el mismo es asignado, cuando el indicador ha sido contemplado o aparece reflejado en forma explícita en diagnósticos y propuestas de los instrumentos programáticos y dinámicas participativas sujetas de análisis
REGULAR	1,5	Valor intermedio, el cual se asigna cuando

		el indicador aparece únicamente en diagnósticos pero no se reflejan en propuestas o estrategias.
MALO	1	Valor mínimo, el cual se asigna cuando no hay evidencia explícita tanto en los instrumentos programáticos como en el proceso de identificación de prioridades. No se utiliza el valor cero por cuanto no permite visualizar el indicador con respecto a otros indicadores en comparación.

Fuente: Agenda Productiva Provincial de El Oro, 2012

Elaboración: Autor

La aplicación de la escala de valor para las diferentes variables e indicadores y obtener la caracterización del nivel de desarrollo de la unidad de análisis, se la realizó en dos momentos:

a) Biograma para el Plan de Ordenamiento Territorial, esto con el afán de conocer la perspectiva técnica del GAD Provincial, entidad que formuló el plan.

b) Biograma para las prioridades de desarrollo integral; este proceso se fundamentó en la visión práctica y emergente de los actores territoriales, principalmente privados y de la sociedad civil para promover el desarrollo del territorio, a partir de sus realidades.

Los resultados obtenidos se los presenta a continuación:

Tabla 6: Valoración de los indicadores y variables del Plan de Ordenamiento Territorial del El Oro

VARIABLES	BIOGRAMA - Plan de Ordenamiento Territorial (POT)
Económico – Productivo	1,44
Acuicultura y Pesca	2
Agricultura y Ganadería	2
Seguridad y soberanía alimentaria	1
Minería	2
Comercio	1
Emprendimientos	1
Infraestructura productiva	2
Servicios de apoyo	1
Turismo	1
Ambiental	1,5
Ecosistemas protegidos	1
Estado de conservación actual (biodiversidad)	2
Avance de la frontera agrícola	1,5
Erosión	1
Recursos Hídricos	2
Social - Cultural	1
Analfabetismo	1
Cobertura de servicios de salud	1
Tasa de mortalidad infantil	1
Desnutrición crónica infantil	1
Pobreza	1
Tasa de escolaridad	1
Político - Institucional	1,75
Normativas e instrumentos	2
Procesos de descentralización	2

Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	2
Proyectos articulados	1

Fuente: Agenda Productiva Provincial de El Oro, 2012

Elaboración: Autor

4.2.1. BIOGRAMA DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

A partir de los resultados obtenidos en la tabla 6, la provincia de El Oro, desde la perspectiva técnica, refleja acciones que no promueven un desarrollo equilibrado, esto debido a la mayor concentración de las propuestas en la dimensión político – institucional con un valor promedio de 1,75; esto evidencia el carácter excesivamente institucionalista del POT. Desde luego se evidencia un sesgo por quien lideró e impulsó la visión del instrumento de largo plazo, es decir por el equipo técnico - político del GAD, que realizó escasas o ningún tipo de consultas durante el proceso de formulación.

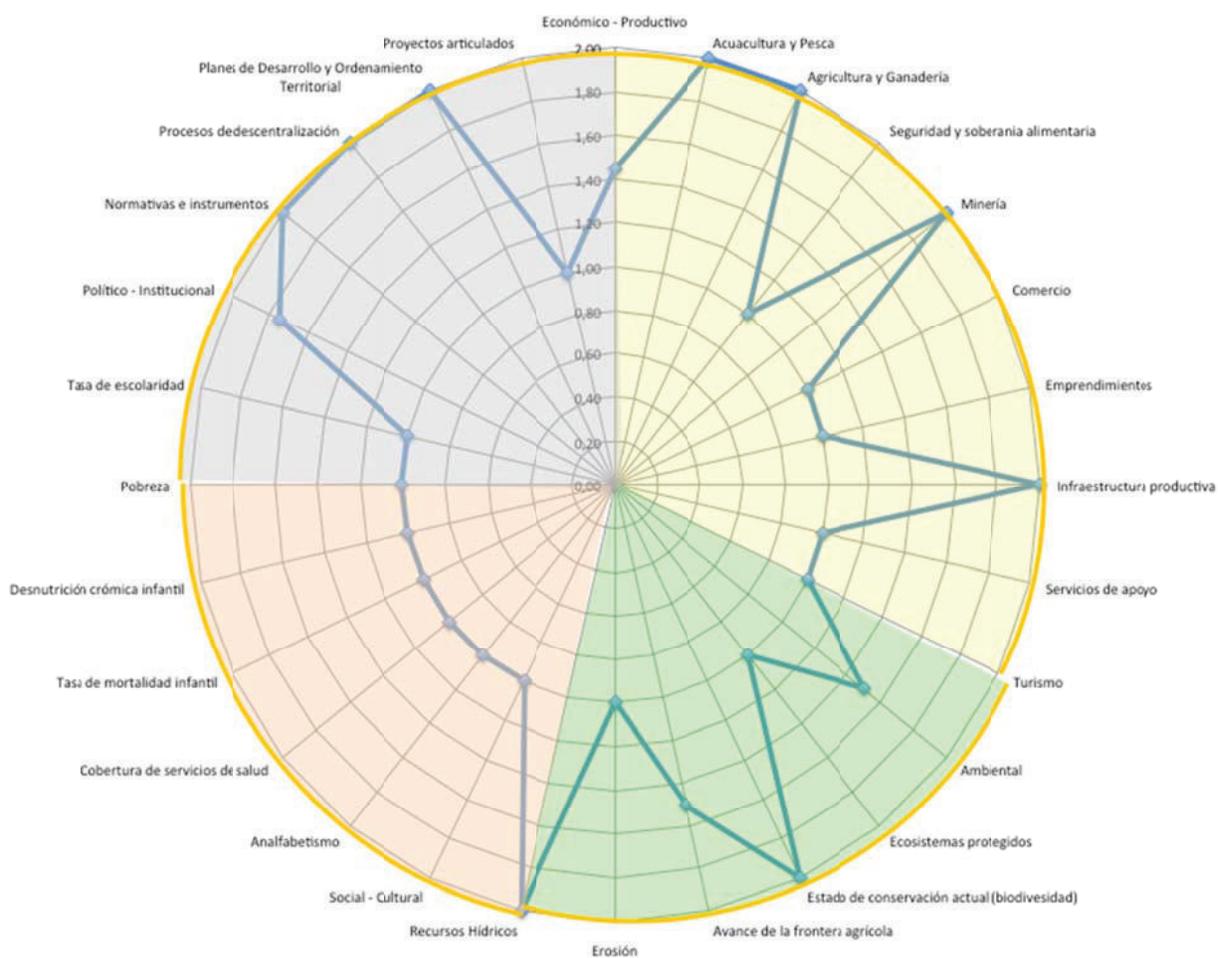


Figura 19: Biograma Plan de Ordenamiento Territorial de la provincia de El Oro

En forma adicional, el biograma determina una mayor impulso para el mediano y largo a las actividades económico productivas (promedio 1,44), especialmente lo relacionado con: agricultura, ganadería, acuicultura, pesca y minería, estas dinámicas productivas, responden a la vocación natural que tiene el territorio.

Por las características propias de tipos de instrumentos como el Plan de Ordenamiento Territorial, el cual se sustenta en el uso adecuado de los recursos del territorio, es evidente el peso específico e importancia que recae en la dimensión ambiental (1,5), en donde se pone especial énfasis en la conservación de biodiversidad como principal patrimonio del territorio.

Para la dimensión socio –cultural, se reflejan los valores mínimos, con total desequilibrio, con respecto al resto de dimensiones en análisis. Esto se explica, en primera instancia, desde el punto de vista programático, ya que el plan privilegia las acciones de ordenamiento territorial con relación al desarrollo social. En segunda instancia, se explica porque el desarrollo social, constituye una competencia que no le corresponde al nivel de gobierno provincial, razón por la que existe poco peso asignado a la dimensión en el contenido del plan.

4.2.2. BIOGRAMA DE LAS PRIORIDADES PARA EL DESARROLLO INTEGRAL (PDI)

Al caracterizar el nivel de desarrollo de la provincia desde la perspectiva de las prioridades expresadas por los actores privados, es decir desde las organizaciones productivas, sociales de la economía popular y solidaria y otros niveles de gobierno de menor escala, se observa una apuesta al desarrollo más equilibrado en torno a las diferentes dimensiones.

Tabla 7: Valoración de los indicadores y variables para las prioridades para el desarrollo integral (perspectiva de los actores territoriales)

VARIABLES	BIOGRAMA - Prioridades para el Desarrollo Integral (PDI)
Económico - Productivo	1,67
Acuicultura y Pesca	2
Agricultura y Ganadería	2
Seguridad y soberanía alimentaria	2
Minería	2
Comercio	2
Emprendimientos	1
Infraestructura productiva	1
Servicios de apoyo	1

Turismo	2
Ambiental	1,5
Ecosistemas protegidos	2
Estado de conservación actual (biodiversidad)	2
Avance de la frontera agrícola	1
Erosión	1
Recursos Hídricos	1,5
Social - Cultural	1,42
Analfabetismo	1
Cobertura de servicios de salud	2
Tasa de mortalidad infantil	1,5
Desnutrición crónica infantil	1,5
Pobreza	1,5
Tasa de escolaridad	1
Político - Institucional	1,25
Normativas e instrumentos	1
Procesos de descentralización	1
Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	1
Proyectos articulados	2

Fuente: Agenda Productiva Provincial de El Oro, 2012

Elaboración: Autor

A partir de lo anterior, la dimensión económica – productiva constituye una de las más relevantes con un valor de 1,67 en todos los indicadores identificados; se observa interés y apuestas productivas por las actividades vigentes. Se destaca, en forma adicional, interés en promover emprendimientos con mayor peso, ya que esto constituye una oportunidad significativa para ajustar la realidad productiva del territorio donde el sector privado juega un rol relevante.

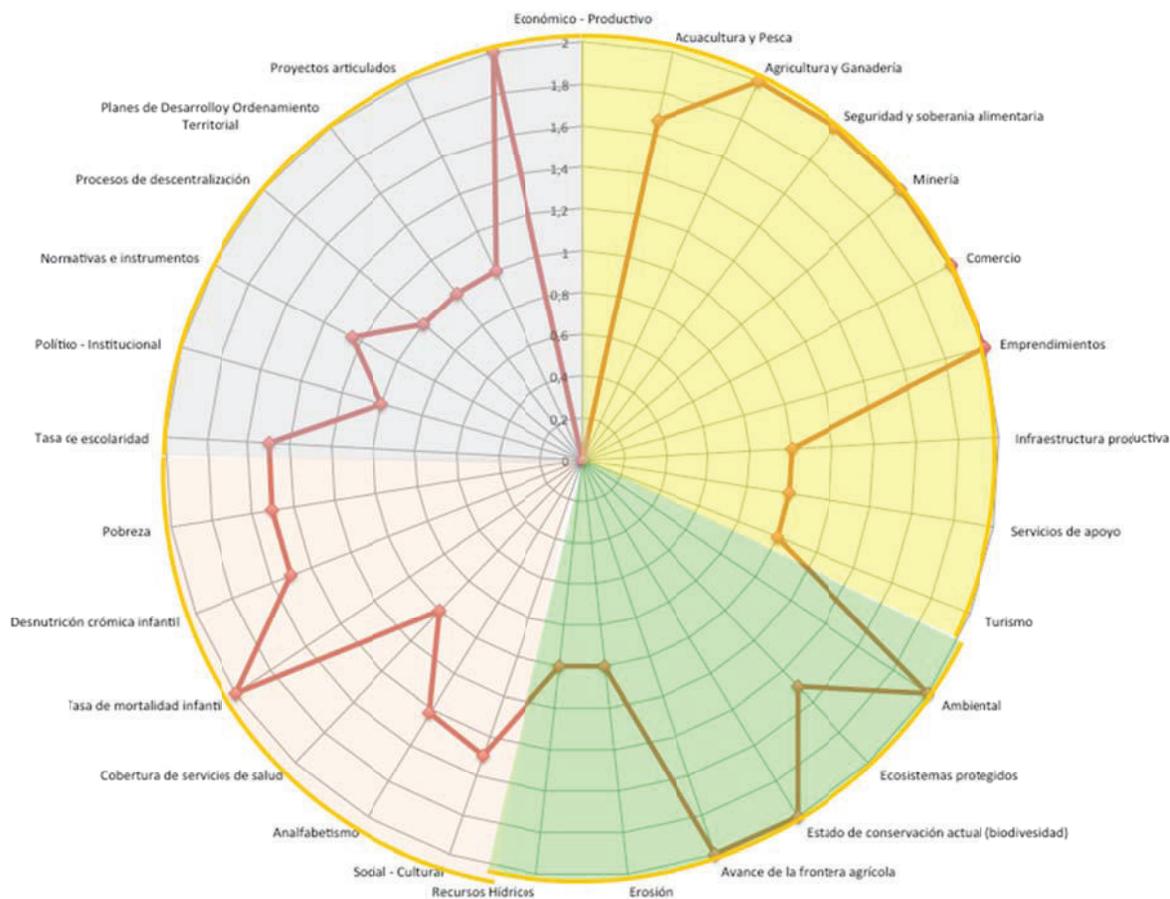


Figura 20: Biograma de las prioridades para el desarrollo integral de la provincia de El Oro

Por otro lado, la dimensión ambiental desde la perspectiva más práctica de los actores productivos y sociales del territorio, evidencia la preocupación por el avance en la ampliación de la frontera agrícola. Esto tiene correlación con las actividades agroproductivas que son las que reflejan pérdidas significativas en los niveles de productividad y, desde luego, son las que dinamizan la economía del territorio, especialmente en las zonas rurales de la provincia. En esta dimensión existen coincidencias con la caracterización realizada para el POT.

En contraposición con los resultados de la caracterización socio cultural realizada para el POT, los actores productivos y sus propuestas privilegian la dimensión social, poniendo especial énfasis en indicadores como desnutrición infantil crónica, tasas de

mortalidad, reducción de la pobreza; esto se fundamenta en la necesidad de mejorar la dotación y acceso a servicios de salud en las áreas rurales.

Por otro lado, los tema político – institucional no es de mayor importancia en el marco de las prioridades que han expuesto los actores privados y sociales, pues para los mismos es indiferente la planificación del largo plazo; lo que demandan es un mayor efectividad a través de acciones concretas como proyectos (valoración 2), que materialicen los diagnósticos y propuestas caracterizadas en las dimensiones anteriormente descritas.

En términos generales, el biograma como componente No. 1 del modelo, permite conocer a los tomadores de decisión en forma fácil y oportuna una lectura de la realidad del territorio, confrontando tanto la visión técnica (POT) como las prioridades más reales de los propios dolientes de los procesos de desarrollo, como son los productores y organizaciones sociales. Este instrumento crea las bases para dialogar entre los diferentes niveles de gobierno y agentes (componente No. 2) que intervienen en la provincia en torno a cómo canalizar las inversiones (componente No. 3) para el corto, mediano y largo plazo.

4.3 ESPACIOS DE COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN ENTRE LA OFERTA Y DEMANDA DE POLÍTICAS SECTORIALES PRODUCTIVAS

Este componente del modelo identificó mecanismos ágiles para la articulación de políticas públicas de desarrollo rural, especialmente entre el nivel local, el provincial y el nacional. La dinámica partió de la idea que, para contribuir a alcanzar las metas en términos de desarrollo rural, es indispensable la consolidación de espacios que permitan que los actores del territorio expresen o formulen sus demandas de políticas, plasmadas en instrumentos prácticos para materializar acciones en forma

conjunta. Dichas acciones se recogen en un instrumento, el cual tiene un alto contenido agropecuario y rural, además el instrumento posibilita que esas demandas puedan coordinarse y articularse con las políticas sectoriales nacionales y provinciales.

Estas aproximaciones de corte más conceptual y/o metodológico, se reflejaron en una propuesta de diseño organizativo e institucional para llevar a la práctica esa articulación. Se trató, en síntesis, de enriquecer las estructuras y mecanismos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa Provincial (SNDPP) y los procesos de participación ciudadana vigentes para la provincia. Esto a través de la consolidación de mesas temáticas a nivel provincial, que posibilitaron coordinar y articular las demandas formuladas por los actores productivos con la oferta de políticas sectoriales nacionales y provinciales productivas.

Esta dinámica aportó con estrategias amplias de desarrollo rural, generando como principal contribución dos aspectos:

- a. La consolidación de espacios de articulación a nivel provincial, como mecanismos operativos, que permita una mejor adaptación de las políticas nacionales y provinciales a las demandas de los actores de cada territorio.
- b. Impulsar nuevas dinámicas participativas y de generación de políticas para el Desarrollo Rural “desde la base”, a partir del trabajo conjunto de actores públicos, privados y sociales.

4.3.1. CONSOLIDACIÓN DE ESPACIOS DE ARTICULACIÓN A NIVEL PROVINCIAL

Para avanzar con esta contribución, la investigación mantuvo como principios orientadores los planteamientos de Paulo Freire, referido al diálogo como un fenómeno humano fundamentado y afianzado por la palabra. Por ende, el diálogo

resultó ser la base fundamental de experiencias como las mesas temáticas creadas en la provincia (café, cacao, turismo, ganadería y pesca artesanal). Tanto la acción como la reflexión, elementos claves de la palabra, constituyen dinámicas complementarias que, en su fusión, generan acciones fundamentadas que dan lugar a verdaderas transformaciones (Freire, 1976: 69).

Considerándose estos principios, la investigación en apoyo al GPAO, encontró en la Agenda Productiva Provincial, una herramienta que materializó el diálogo público – privado en sus diferentes mesas temáticas, así como en acuerdos fundamentados y consensuados que dieron lugar a acciones o propuestas de solución a temas estructurales en el ámbito productivo y rural.

Los elementos anteriores se alinearon a las estrategias de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial (PDyOT) y evidenciaron armonía con los planteamientos constitucionales y normativos vigentes en el país, tanto desde los instrumentos legales que viabilizan la descentralización de la acción pública, así como de aquellos que posibilitan la participación ciudadana.

En complemento a lo anterior, en este componente del modelo de gestión se buscó instrumentar también el concepto de desarrollo territorial rural, específicamente en lo referido a la “transformación institucional”, entendida como la estimulación y facilitación de interacciones y espacios de concertación de actores locales, públicos y privados desde donde se influya en la definición, gestión y control de políticas públicas generales o sectoriales y sus respectivos instrumentos de implementación territorial (Schejtman y Berdegue, 2004). Dicha interacción social se promovió a través de las siguientes instituciones:

- ✓ El GPAO, y su Secretaría de Fomento Productivo, así como la Corporación de Desarrollo Económico Territorial.
- ✓ El Consejo Productivo Provincial (CPP).
- ✓ Mesas sectoriales de concertación público-privadas.

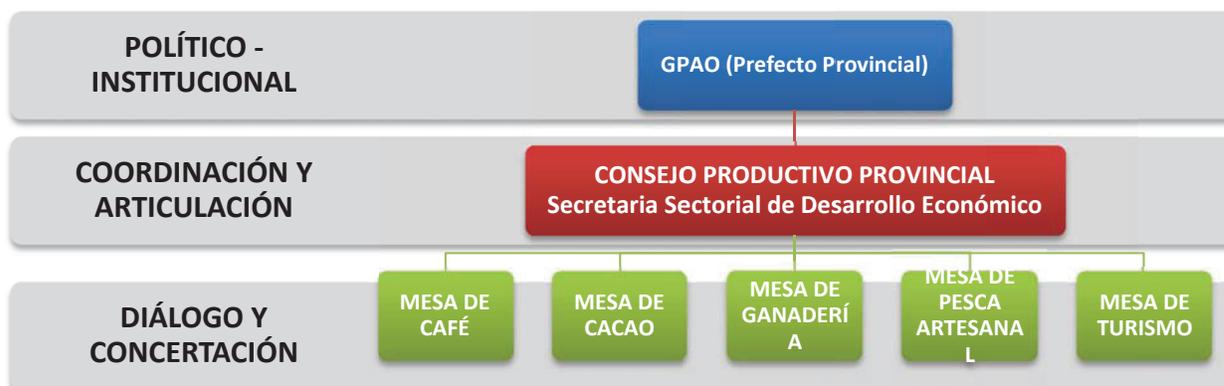


Figura 21: Instancias de articulación y coordinación pública - privada para el desarrollo rural y agroproductivo provincial

El Consejo Productivo Provincial (CPP): Esta propuesta, se concibió como un espacio de articulación público - privado en apoyo al Gobierno Provincial Autónomo de El Oro, para la formulación y gestión de las actividades productivas de la provincia, avanzando de esta manera en el ejercicio de sus competencias exclusivas.

Esta instancia constituye una propuesta técnica para una mejor identificación de las demandas y el impulso a una visión compartida del desarrollo que, en términos concretos, se materializa en planes, programas y proyectos, movilización y gestión de recursos, como formas de afianzar los compromisos entre los actores.

En coherencia con lo establecido en el marco legal actual, este espacio como propuesta será el encargado de promover la participación de la sociedad civil en la elaboración de agendas de desarrollo, planes y políticas locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía, trabajando en base a las prioridades, objetivos estratégicos de la provincia, ejes y líneas de acción identificados en este espacio de participación.

A manera de sugerencia y derivado del proceso investigativo, este espacio de articulación debería ser integrado por:

- a. El Prefecto provincial o su delegado, quien representará y liderará el accionar del CPP;
- b. El Gerente General de Autoridad Portuaria o su delegado;
- c. El Director o su delegado de la Secretaría de Fomento Productivo;
- d. El Subsecretario de la Zona de Planificación 7 de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo o su delegado;
- e. Los directores regionales de los Ministerios Sectoriales y Coordinadores que participan en el fomento productivo en la provincia;
- f. El Rector o su delegado de la Universidad Técnica de Machala;
- g. Los representantes de los sectores productivos más relevantes, de preferencia actores privados;
- h. Otros participantes de relevancia que considere el GPAO.

En cuanto a la operatividad de esta instancia, la investigación sugiere que el CPP se encargue de respaldar las decisiones que se tomen desde las bases de participación del territorio. Esta instancia tendría como mandato reunirse las veces que el GPAEO considere necesario para la gestión del sistema económico productivo del territorio.

De los resultados de la investigación se propone que este espacio consensuará y formalizará las decisiones que se tomen en ámbitos productivos, así como los respectivos instrumentos que fomenten o impulsen las actividades productivas, y las resoluciones del CPP constituirán lineamientos de políticas públicas propuestos al Consejo Provincial de Planificación para su aprobación. Además el CPP velará por una articulación institucional efectiva de las entidades en el territorio para el fortalecimiento y la creación de mesas de concertación público - privado que aporten en la planificación provincial.

El CPP estará bajo la presidencia del Prefecto provincial y presentará una vicepresidencia rotativa bianual, que irá recayendo en las autoridades participantes del Consejo. De considerarse necesario, dentro de este espacio, serán tomados en cuenta representantes productivos de relevancia en el territorio, quienes se integrarán bajo invitación directa y con aprobación del Consejo. Se sugiere como resultado de la investigación que cada dos años se evalúe el accionar del CPP, valorando:

- ✓ Su conformación y la necesidad de integrar a nuevos actores;
- ✓ Las decisiones tomadas y el impacto que han tenido las mismas en el territorio;
- ✓ El accionar que han tenido las mesas de concertación sectorial;
- ✓ El avance de la ejecución de las agendas temáticas; y,
- ✓ Otras iniciativas emprendidas o relacionadas a la planificación de fomento productivo provincial.

El Consejo Productivo Provincial, tendrá una Secretaría Técnica encargada al GPAO y responsable de dar las facilidades logísticas y técnicas para viabilizar el accionar del CPP, apoyar en las actividades planificadas y comunicar a autoridades, a otros espacios de participación, a actores productivos particulares y a la provincia en general las decisiones y lineamientos productivos establecidos de manera participativa en este ámbito. Las funciones del CPP para la articulación serán:

- ✓ Apoyar en la formulación y gestión de instrumentos que le permitan al Gobierno Provincial asumir sus competencias productivas exclusivas.
- ✓ Establecer de manera conjunta con el Gobierno Provincial lineamientos estratégicos de desarrollo del sector productivo de la provincia.
- ✓ Proponer lineamientos de política pública direccionada a mejorar las condiciones productivas provinciales.
- ✓ Verificar la coherencia de la presupuestación cuatrianual de los planes de inversión.

- ✓ Promover la participación ciudadana para el desarrollo del sistema económico.

Mesas de Concertación Sectorial: para una mejor atención de los sectores productivos a nivel provincial, el CPP se alimentará en la parte técnica de Mesas de Concertación Sectorial, las cuales fueron creadas como espacios de articulación público - privado, vinculándose directamente con las actividades productivas de mayor importancia territorial.

Estas mesas fueron conformadas, en primera instancia, por líderes de los sectores productivos priorizados, representantes de las entidades públicas que ejecutan iniciativas en dichos sectores, miembros de la Secretaría de Fomento Productivo del GPAEO y otros actores relevantes, para darle representatividad a este espacio de diálogo y concertación.

Estos espacios se reconocen como un primer grupo representativo de los sectores productivos provinciales, los cuales están abiertos para la incorporación de otros actores considerados de importancia que permitan a estas mesas tener un mayor poder de decisión e información.

Las Mesas de Concertación Sectorial son las encargadas de planificar el futuro a corto y mediano plazo de los sectores productivos a los que representan, es así que éstas han establecido un horizonte de 5 años y los pasos para alcanzar las metas y la gestión de acciones propuestas en su instrumento programático.

Entre las responsabilidades de los actores públicos vinculados a esta instancia se encuentran:

- ✓ Participar activamente en la formulación y gestión de la Agenda Productiva Provincial.
- ✓ Alinear la planificación de la Agenda Productiva Provincial con la programación y presupuestación de las instituciones que trabajan activamente en el fomento productivo de la provincia.

- ✓ Trabajar de manera conjunta con autoridades y actores privados para la consecución de las metas planteadas en la Agenda Productiva Provincial.
- ✓ Desde su visión institucional, y conscientes de la realidad provincial, generar lineamientos de políticas públicas que fomenten las actividades productivas provinciales.

Para el caso del sector privado las responsabilidades serán:

- ✓ Participar activamente en la formulación y gestión de la Agenda Productiva Provincial.
- ✓ Identificar de manera conjunta con los actores públicos iniciativas que permitan mejorar las condiciones productivas de la provincia, así como la implementación de los programas actuales vinculados al fomento productivo.
- ✓ Facilitar el cumplimiento de la Agenda Productiva Provincial, adquiriendo responsabilidades y aportando en su ejecución.
- ✓ Desde su visión institucional y/o gremial, y conscientes de la realidad provincial, generar lineamientos de políticas públicas que fomenten las actividades productivas provinciales.
- ✓ Aportar de manera activa en el fortalecimiento institucional de los sectores productivos provinciales y en el sistema económico territorial.

4.3.2. IMPULSAR NUEVAS DINÁMICAS PARTICIPATIVAS Y DE GENERACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO RURAL

En el marco de la construcción de la Agenda Productiva, se puede aseverar que se encuentran activos los planteamientos de Freire sobre “dialogicidad”, pues el proceso privilegió la participación, generó una verdadera reflexión de los actores productivos (públicos, privados, sociales, académicos), para posteriormente establecer acciones consensuadas y fundamentadas, además de consolidar las relaciones de confianza entre los sujetos productivos, todo bajo la intención de generar un cambio o

transformación de las actividades productivas provinciales y, de esta manera, contribuir a un cambio en la matriz productiva nacional.

En este contexto, los actores de las cinco mesas sectoriales impulsaron las siguientes acciones:

- ✓ Realización, con la participación de actores de los sectores productivos provinciales e institucionales del territorio, el análisis de la situación productiva actual de la provincia, especialmente en los rubros café, cacao, ganadería, pesca artesanal y turismo, tomando como referencia las líneas productivas estratégicas definidas por la Agenda Productiva Nacional, regional y/o territorial y el Plan de Ordenamiento Territorial.
- ✓ Formular una propuesta de Estrategia Productiva Provincial (Agenda) que incorpore las principales actividades, lineamientos de política y/o programas factibles de implementarse, que contribuyan al desarrollo provincial en los rubros: café, cacao, ganadería, pesca artesanal y turismo
- ✓ Identificar y formular los proyectos productivos estratégicos provinciales que viabilizan la ejecución de la agenda productiva para café, cacao, ganadería, pesca artesanal y turismo (Programa de Inversiones).
- ✓ Formalizar la Agenda Productiva Provincial (APP) a partir de acuerdos y compromisos relacionados principalmente con la asignación de recursos técnicos y financieros, por parte de los diferentes actores productivos e instituciones públicas existentes en la provincia. Las definiciones y materialización de acciones se establece en la cartera de programas y proyectos (Anexo 3)



Figura 22: Fotografías evento de formulación de Agenda Productiva y mesas de concertación sectorial como componentes de la investigación.

Este esfuerzo participativo y sustentado en el proceso metodológico aplicado en la investigación avanzó a la definición, por parte de los actores, de una primera generación de lineamientos de política pública para el ámbito productivo.

En el proceso se ha concebido a los lineamientos de política pública propuestos como los direccionamientos que nacen desde los actores productivos de las mesas de concertación para impulsar soluciones a los problemas del territorio; estas propuestas serían elevadas ante las autoridades provinciales pertinentes para que sean consideradas como política pública en su oportunidad.

El proceso metodológico se lo realizó de manera grupal, en diálogos promovidos con varias instituciones del territorio, en un esfuerzo de acercar las decisiones estatales a los mandatos del territorio. Este ejercicio permitió adecuar, complementar y articular medidas y acciones entre los GADs, otras instituciones públicas y privadas hacia las metas y prioridades de la provincia de El Oro. Los lineamientos se establecieron para el corto, mediano y largo plazo como se indica a continuación:

Corto plazo

- “Impulsar la producción de cultivos no tradicionales y potenciales en las zonas menos atendidas de la provincia de El Oro”.

- “Incrementar los niveles de industrialización y generación de valor agregado a la producción primaria provincial”.
- “Establecer normativas productivas provinciales que impulsen la competitividad en el territorio”.
- “Establecer sistemas de información productiva como factores de apoyo a producción” (Agenda Productiva de El Oro, 2011).

Mediano Plazo

El ejercicio determinó que para este período, sin dejar de fortalecer la producción primaria, se requiere:

- “Apoyar a los sectores de logística y conectividad, con la finalidad de brindar un fuerte apoyo a la producción y generar dinámicas que impulsen la competitividad provincial y/o regional”.
- “Realizar investigación y transferencia de tecnología aplicada, promoviendo un relacionamiento entre la academia y los productores”.
- “Reactivación de dos granjas experimentales para atender a los pequeños y medianos productores, tanto en la zona baja (La Cuca) como en la zona alta (Marcabellí)” (Agenda Productiva de El Oro, 2011).

Largo Plazo

- “Mejorar los servicios de apoyo a la producción que permita atender iniciativas regionales y binacionales”.
- “Impulsar los sectores potenciales que contribuyan a la diversificación productiva del territorio y ejecutar iniciativas productivas regionales que tengan como centro de dinamismo la provincia de El Oro” (Agenda Productiva de El Oro, 2011).

4.3.3. AGENDA PRODUCTIVA Y PROGRAMA DE INVERSIONES

Este componente buscó la operatividad y la orientación a resultados prácticos. No se trató de ejercicios eminentemente teóricos, así como tampoco está referido a la coordinación entre planes o la redacción de nuevos instrumentos programáticos. El objetivo fue el diseño y validación de un “instrumento de gestión” que permitiera ordenar las prioridades para el corto y mediano plazo, así como la identificación de recursos presupuestarios.

En el nivel provincial, se consolidaron los espacios “Mesas Sectoriales de Concertación” para los rubros cacao, café, ganadería, turismo y pesca artesanal. En forma adicional, en todos los casos, existió también una representación equilibrada de agentes públicos (Gobierno Provincial, algunos gobiernos municipales, Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca – MAGAP, Ministerio de Inclusión Económica y Social -MIES, Instituto de Economía Popular y Solidaria – IEPS, Ministerio de Industrias y Productividad -MIPRO, sector privado (representantes de productores de los rubros priorizados), Universidad Técnica de Machala.

Las demandas y propuestas de los actores públicos, privados y sociales del territorio antes mencionados, se plasmaron en diferentes matrices y fueron integrados por sector en la Agenda Productiva Provincial. La primera forma de acercar la estrategia a la ejecución constituyó el programa de inversiones de la Agenda Productiva Provincial. Éstos se nutrieron de los documentos de planificación existentes (Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los cantones y parroquias) y de otras demandas de los actores del territorio, incorporando como principal valor agregado, el énfasis en propuestas y proyectos que se deriven de la visión territorial.

A partir de lo anterior y del diálogo con los funcionarios del GPAO, se acordó que la Agenda Productiva, sería considerada también como instrumento de apoyo a la planificación, pero sobre todo de “gestión” para el fomento productivo provincial, que contribuirá al apuntalamiento de los indicadores de competitividad para el sector

productivo, bajo la intención de dinamizar la economía territorial y provincial. De este modo, se logrará mejorar la calidad de vida de la población y contribuir a la generación de empleo, a partir de cambios sustanciales en la calidad de la producción y de la incorporación buenas prácticas que garanticen la calidad e inocuidad alimenticia, el respeto al medio ambiente para lograr, en otros fines, la seguridad y soberanía alimentaria en el territorio.

Durante la aplicación de la investigación, la cual coincidió con el proceso de construcción de la Agenda, se implementó una metodología de diálogo como se describió en el componente dos del modelo de gestión. Considerando la dinámica de la provincia, así como la estructura orgánica del GPAEO y su Secretaría de Desarrollo Económico, se constituyeron en el inicio del proceso equipos técnicos, apoyados del investigador, para la realización de las siguientes fases:



Figura 23: Fases identificadas e implementadas para la formulación del instrumento de gestión (agenda productiva provincial).

- i. Caracterización del escenario productivo actual, cuyo punto de partida es el diagnóstico situacional del territorio en los ámbitos demográficos, sociales y económicos.

- ii. Identificación y priorización de los sectores productivos (café, cacao, ganadería y turismo), que generan impacto en el PIB y el PEA provincial y nacional para, posteriormente, identificar y analizar puntos críticos de los sectores y subsectores productivos priorizados.
- iii. Formulación de la estrategia productiva: selección y priorización de ejes estratégicos, transversales y líneas de acción.
- iv. Programas de inversiones productivas estratégicas, propuestos por los actores en las mesas sectoriales de concertación. Los actores relevantes en el proceso constituyeron: a) públicos de los diferentes niveles de gobierno; b) privados representados por las cámaras o gremios, organizaciones de productores, instituciones del sector financiero, etc; y, c) académicos, como un actor fundamental, cuya responsabilidad es la investigación, innovación y transferencia tecnológica focalizada al fomento productivo territorial. Los actores, reunidos en cada mesa, debatieron y propusieron instrumentos o mecanismos que permitan una efectiva gestión territorial, contenidas en lineamientos de políticas públicas de fomento productivo, que se traducen en acuerdos y compromisos del conjunto de actores de la provincia, con lo cual se proyecta en el mediano plazo, un “Escenario Productivo Deseado”.

El principio básico planteado por la máxima autoridad provincial y el cual está reflejado en el instrumento Agenda, constituyó la “participación”. Con este fin, las “Mesas de Concertación Sectorial” se reunieron al menos una vez por cada etapa descrita en los párrafos anteriores.

La información recogida en cada fase se la presenta en resumen en las siguientes tablas:

Tabla 8: Acciones realizadas en la Fase I para la construcción del Instrumento de gestión (agenda productiva)

1.1. Objetivo:	1.2. Productos Esperados:	Análisis del Marco Legal e Institucional Nacional del Fomento Productivo	Análisis de la Institucionalidad productiva provincial	Análisis de la estructura productiva provincial: por sectores y por territorios	1.4. Equipo Técnico:
<p>Realizar con la participación de los actores sectores productivos provinciales e institucionales del territorio¹³, el análisis de la situación productiva actual de la provincia, tomando como referencia las líneas productivas estratégicas definidas por la Agenda Productiva Nacional y/o Territorial y el Plan de ordenamiento territorial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Situación económica productiva actual (caracterización de las dinámicas económicas – productivas, incluye las dinámicas de la economía popular y solidaria) Base de datos de la realidad productiva. Identificación de roles de los actores productivos. 	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de la Constitución (Art. 100, 275, 276) Análisis del Plan Nacional del Buen Vivir, (Objetivos: 1, 2, 6, 11) Análisis del Código de Ordenamiento Territorial Autonomía y descentralización - COOTAD Análisis del Código de la Producción Análisis de la Agenda Productiva Territorial y Regional Análisis de la ley de Economía Popular y Solidaria. 	<ul style="list-style-type: none"> Mapeo de actores productivos por sectores de actividad. Mapeo de la institucionalidad existente: cámaras, mesas de concertación, gremios, asociaciones, etc. Análisis de la capacidad de gestión empresarial en sectores productivos. Análisis de la capacidad de los GAD's para la gestión de planes, programas y proyectos. Análisis de los planes cantonales y parroquiales de la provincia. 	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de los territorios provinciales. Estudios de contribuciones de los sectores productivos al PIB provincial. Análisis de la PEA. Tenencia y uso de la tierra (pobreza). Productividad del trabajo. Infraestructura productiva provincial existente. Encadenamientos productivos. 	<p>Secretaría de Desarrollo Económico Cooperación Técnica. Investigador principal.</p>

¹³ Se incluye apoyo de técnicos, especialistas e informantes calificados.

Tabla 9: Acciones realizadas en la Fase 2 para la construcción del instrumento de gestión (agenda productiva)

2.1 .Objetivo:	2.2. Productos Esperados	2.3. Actividades	2.4. Equipo técnico
<p>Formular una propuesta de estrategia productiva, (agenda) que incorpore las principales actividades, lineamientos de política y/o programas factibles de implementarse que contribuyan al desarrollo provincial.</p>	<p>Perfil de estrategia (Agenda Productiva) para ser validada con los actores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Conformación y organización del Consejo Productivo Provincial -CPP (mesas de concertación y formación de técnicos, instrumentos o mecanismos para consolidación o conformación de CPP, mesas territoriales, formas de representación, deliberación, financiamiento, roles en la formulación e implementación de agenda, acompañamiento, seguimiento, uso de bases de datos). Sectores productivos provinciales priorizados por GAD (primario, secundario, terciario). Construcción de escenarios deseados según territorios (a partir de talleres de diálogos participativos que retroalimentan el escenario). Análisis de oportunidades existentes (políticas/programas existentes por parte del gobierno central). Lineamientos de política productiva provincial (metas /indicadores). Definición de programas provinciales productivos. 	<p>de Secretaría Desarrollo Económico Cooperación Técnica. Investigador principal.</p>

Tabla 10: Acciones realizadas en la Fase 3 para la construcción del Instrumento de gestión (agenda productiva)

3.1 .Objetivo	3.2. Productos Esperados	3.3. Actividades	3.4. Equipo técnico
<p>Identificar y los proyectos productivos estratégicos provinciales que viabilizan la ejecución de la agenda.</p>	<p>Cartera de proyectos prioritarios (al menos dos proyectos productivos agropecuarios formulados con apoyo directo del IICA a nivel completo).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de perfiles proyectos en forma participativa. • Priorización de perfiles de proyectos (establecimiento de criterios técnicos para definición por parte del CPP sobre proyectos prioritarios). • Formulación de perfiles a nivel avanzado: estimación de costos de pre-inversión e inversión. • Validación de perfiles con el CPP. • Al menos dos proyectos productivos agropecuarios serán formulados con apoyo directo del IICA a nivel completo. 	<p>Secretaría Desarrollo Económico Cooperación Técnica. Investigador principal.</p> <p>de</p>

Tabla 11: Acciones realizadas en la Fase 4 para la construcción del instrumento de gestión (agenda productiva)

4.1 .Objetivo	4.2. Productos Esperados	4.4. Actividades	4.4. Equipo técnico
<p>Formalizar la agenda productiva provincial a partir de acuerdos y compromisos relacionados principalmente con la asignación de recursos técnicos y financieros por parte de los diferentes actores productivos e instituciones públicas de la provincia.</p>	<p>Agenda productiva provincial suscrita y legitimada públicamente por los actores involucrados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Suscripción formal de la agenda por parte de los actores involucrados. • Notarización de la agenda productiva. • Publicación de la agenda provincial. • Difusión de la agenda entre la población. • Sistematización del proceso de formulación de la agenda productiva provincial a fin de transformar el procedimiento en un bien público nacional. 	<p>de</p> <p>Secretaría Desarrollo Económico Cooperación Técnica. Investigador principal.</p>

4.3.4. ESTRATEGIAS Y RESULTADOS DE PROCESOS DE CONCERTACIÓN POR MESAS DE CONCERTACIÓN SECTORIALES

La estrategia de las mesas de concertación sectorial se concentró, en primera instancia, en la definición de metas que permitan solventar los puntos críticos considerados relevantes y que merecen especial atención en el mediano plazo (5 años). Adicionalmente, se identificaron algunos indicadores que permitan medir los avances en el proceso y, para operatividad de las iniciativas, se identificaron una primera cartera de programas e ideas de proyectos, a los cuales se asociaron costos de implementación.

Los resultados plateados en cada mesa se los presenta a continuación:

CAFÉ

El cultivo de café, de acuerdo a los datos de la ESPAC al 2011, reflejan un aproximado de 4.635 productores en monocultivo y 1.269 productores en policultivo¹⁴. La superficie sembrada de café, al año 2011, se estimó en 9.058 ha, concentrados principalmente en los cantones de Zaruma, Piñas, Marcabelí, Balsas, Atahualpa, Las Lajas y Portovelo, de las cuales se cosechó 8.014 ha. La producción en grano oro, para el 2011, apenas superó las 1.094 Tm, lo que representa un rendimiento de 0,13 Tm/ha¹⁵.

¹⁴ III Censo Nacional Agropecuario, 2001.

¹⁵ ESPAC – INEC 2011.

Tabla 12: Principales puntos críticos identificados y priorizados por la mesa de concertación de café

CAFÉ	PRINCIPALES PUNTOS CRÍTICOS
 <p data-bbox="224 772 492 800">Reunión mesa de café</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cafetales viejos (poca o ninguna renovación). • Bajos rendimientos por hectárea (menos de 4 quintales). • Niveles mínimos de organización de productores. • Desaprovechamiento de infraestructura instalada a nivel territorial.

En el marco de los puntos críticos planteados en la tabla 12, las propuestas estratégicas de la mesa de café se resumen en la tabla 13:

Tabla 13: Estrategias, indicadores, programas e ideas de proyectos priorizados por la mesa de café en la provincia de El Oro

METAS (5 AÑOS)	INDICADORES	PROGRAMAS ESTRATÉGICOS	IDEAS DE PROYECTOS	COSTOS ESTIMADOS (USD)
1750 Ha renovadas en la Provincia de El Oro.	Para el 2014 se ha renovado al menos 800 Ha.	Renovación de cafetales en la provincia de El Oro.	Banco de semillas cantonales. Rehabilitación y construcción de 7 viveros cantonales. Fuentes de financiamiento para renovación y manejo de cafetales. Construcción de 100 viveros comunitarios.	\$300.000
Pasar de 4qq/Ha al menos a 20qq/Ha.	En el 2016 la producción cafetalera está en 20qq/Ha.	Mejoramiento de las condiciones productivas de los caficultores	Sistematización de criterios de modelos productivos provinciales.	\$200.000

		orenses.	Tecnificación de los sistemas de riego. Implementación de BPAs en el cultivo del café. Certificación de la producción orgánica provincial.	
80% de los productores se han organizado.	Para el 2014 el 40% de los productores cafetaleros de la provincia se han organizado.	Fortalecimiento institucional del sector cafetalero de la provincia de El Oro	Conformación de la federación Provincial de Cafetaleros.	\$200.000
	Para el 2015 se han consolidado un espacio público privado que representa al sector cafetalero.		Fortalecimiento de la empresarialidad en las asociaciones cafetaleras de la provincia.	
	Para el 2016 el 80% de los cafetaleros se han organizado.		Sistema de comunicación interna.	
Cubrir al menos el 70% de la capacidad instalada en poscosecha en la provincia.	Para el 2014 la producción cafetalera provincia utiliza al menos el 35% de la infraestructura instalada en poscosecha.	Mejoramiento de la utilización de la infraestructura en cosecha, poscosecha e industrialización cafetalera.	Instrumentalización de las normativas nacionales y política cafetalera.	\$400.000
			Infraestructura productiva en mejoramiento de cosecha y poscosecha.	
Optimizar al 100% la infraestructura provincial para la industrialización de café.	Para el 2016 los niveles productivos cafetaleros cubren el 70% de la infraestructura en poscosecha e industrialización de la provincia.		Instalación de infraestructura para el procesamiento del café a nivel provincial. Implementación de un certificado de calidad a nivel provincial que tenga validez con Agrocalidad.	
Establecidos al menos dos nichos de mercado a nivel provincial y nacional.	Para el 2013 se han establecido al menos 4 cajas de crédito para la comercialización cafetalera.	Comercialización justa y equitativa del café orense.	Posicionamiento de marca del café Zarumeño (marketing y promoción).	\$100.000
			Captación del mercado nacional.	

	Para el 2016 la producción cafetalera provincial se ha establecido en dos nichos de mercado nacional.		Línea de crédito especial para comercialización.	
--	---	--	--	--

CACAO

El cacao constituye un rubro de importancia estratégica. Actualmente, el mismo se extiende en alrededor de 18.092 hectáreas, de las cuales se cosecha 16.325 ha, la diferencia se origina por la renovación de plantaciones. Esta superficie es plantada por alrededor de 4.376 agricultores de cacao en monocultivo y 786 productores en forma asociada con otros rubros.

Tabla 14: Principales puntos críticos identificados y priorizados por mesa de concertación de cacao

CACAO	PRINCIPALES PUNTOS CRÍTICOS
 <p>Reunión mesa de cacao</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mezcla de variedades entre cacao fino de aroma y CCN51. • Bajos niveles de asociatividad de pequeños productores. • Bajos capacidad de negociación por desorganización. • Mínimos niveles de industrialización o generación de valor agregado.

A partir del contexto productivo anterior, los actores de la mesa de cacao, plantearon como principales propuestas estratégicas las siguientes:

Tabla 15: Estrategias, Indicadores, programas e ideas de proyectos priorizados por la mesa de cacao en la provincia de El Oro

METAS (5 AÑOS)	INDICADORES	PROGRAMAS ESTRATÉGICOS	IDEAS DE PROYECTOS	COSTOS ESTIMADOS
En cacao fino de aroma el rendimiento ha aumentado mínimo de 3 a 15 quintales por ha, en renovación de huertas viejas.	Renovación bianual de al menos el 5% de las plantaciones.	Mejoramiento productivo del sector cacaotero de la provincia.	Mejoramiento de la infraestructura de riego y eficiencia en su utilización.	\$300.000
	Para fines del 2016 se ha incrementado la producción en cacao fino de aroma de 3 a 15 quintales por hectárea.		Establecimiento de los modelos productivos cacaoteros de calidad de la provincia.	
	Para fines del 2016 se ha incrementado la producción en cacao ccn51 de 20 a mínimo 35 quintales por hectárea.		Implementación de buenas prácticas en la producción cacaotera (fertilización, podas). Renovación y rehabilitación de las plantaciones cacaoteras (5% dos años - 2 años).	
En CCN 51 el rendimiento ha aumentado de 20 a 35 quintales por ha.	Para el 2012 se ha consolidado un espacio de representación del sector cacaotero, estableciendo su reglamento, funciones y alcances.	Fortalecimiento organizativo del sector cacaotero de la provincia	Consolidación de un espacio rector del sector cacaotero orense de representación público privado.	\$100.000
	Hasta el 2014 al menos el 30% de los productores de la provincia se encuentran participando activamente en los programas impulsados por la mesa del sector.		Fortalecimiento de los gremios existentes (Confederación Provincial, Marco Jurídico, comercialización).	
			Conformación de la coordinadora provincial de cacao.	

	Para el 2016 el 80% de los productores de cacao de la provincia se han asociado y participan activamente en la consolidación del sector cacaotero.		Establecimiento de una estrategia comunicacional que fomente la asociatividad.	
80% de la producción de cacao de la provincia de El Oro se comercializa de manera asociativa.	En el 2012 se ha lanzado la estrategia de comercialización del sector cacaotero de la provincia.	Fortalecimiento de los canales de comercialización del cacao de la provincia de El Oro.	Promoción de la producción de calidad.	\$200.000
Se han identificado y se está trabajando en al menos tres nichos de mercado a nivel nacional.	En el 2014 el 40% de los productores cacaoteros se encuentran en procesos de certificación de su producción, con visión a mejorar la comercialización.		Certificación en calidad a la producción cacaotera de la provincia, cumplimiento de parámetros.	
	Para el 2016 al menos 30% de los productores cacaoteros de la provincia de El Oro han certificado su producción.		Marketing del cacao oreense.	
Al menos 600 Tm de cacao fino de aroma por año se dedican a la industrialización.	Para el 2014 al menos el 10% de la producción de cacao nacional y CCN 51 a nivel de la provincia se está procesando.	Impulso de la industrialización de la producción cacaotera a nivel provincial.	Dotación de maquinaria de procesamiento.	\$500.000
Del 10% al 20% de cacao CCN 51 producido en la provincia se está industrializando.	Para el 2016 se han consolidado los procesos de industrialización de la producción cacaotera.		Implementación de buenas prácticas de procesamiento.	
			Impulso a la generación de microempresas de procesamiento tradicional de la provincia y fortalecimiento de los procesos de comercialización.	

GANADERÍA

En la provincia aproximadamente un 50% de las familias dedicadas a la producción agropecuaria dedican alrededor de 26.397 hectáreas a la ganadería, distribuidos en pastos naturales, así como pastos cultivados. De acuerdo a los datos oficiales, en la provincia existen 6.733 productores ganaderos con aproximadamente 162.427 cabezas de ganado y con un promedio de nacimientos anuales de 43.136 crías. El rendimiento lácteo, en promedio, bordea los 5 litros por animal y por día.

Tabla 16: Principales puntos críticos identificados y priorizados por mesa de concertación ganadera

GANADERÍA	PRINCIPALES PUNTOS CRÍTICOS
 <p data-bbox="224 1283 516 1314">Reunión mesa ganadera</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Débil nivel organizativo, • Bajos niveles de calidad y sistemas de trazabilidad, • Bajos niveles de productividad, • Poca cultura de consumo de leche,

Las principales propuestas estratégicas para impulsar el desarrollo del sector ganadero se los resume en la tabla 17:

Tabla 17: Estrategias, Indicadores, programas e ideas de proyectos priorizados por la mesa ganadera en la provincia de El Oro

METAS (5 AÑOS)	INDICADORES	PROGRAMAS ESTRATÉGICOS	IDEAS / PERFILES DE PROYECTOS	COSTOS ESTIMADOS
Organizar al 80% de los ganaderos de la provincia.	Para el 2012 se ha conformado un espacio público-privado como un ente rector para la gestión del sector ganadero.	Fortalecimiento institucional del sector ganadero de la provincia de El Oro,	Conformación del gremio Unión Provincial de Ganaderos de El Oro.	\$200.000
	Para el 2014 al menos el 70% de los ganaderos de la provincia se han integrado a la Unión Provincial de Ganaderos.		Creación del sistema de información ganadero a nivel provincial.	
Al menos el 70% de las haciendas productoras posean un sistema de trazabilidad.	Para el 2016 al menos el 70% de las haciendas productoras poseen un sistema de trazabilidad regulado por la UPG.	Mejoramiento de la producción ganadera.	Establecimiento de la normativa provincial de calidad agropecuaria con énfasis en buenas prácticas agrícolas.	\$20.000
			Estandarizar los procesos y prácticas de crianza y faenamiento en la Provincia de El Oro.	
Incrementar la producción de leche de 5 a 10 litros por animal y por día.	Para el 2014 al menos el 70% de las haciendas trabajen con buenas prácticas pecuarias.	Implementación de herramientas que ayuden al mejoramiento de la producción.	Implementación de buenas prácticas pecuarias.	\$200.000
Aumentar de 375 a 425 kilogramos de peso vivo al sacrificio, como promedio provincial.	Para el 2014 al menos el 80% de los productores de carne y leche hayan alcanzado la meta de rendimiento.		Mejoramiento de la producción ganadera a través de la transferencia de tecnologías adaptadas a la provincia.	

Ampliar los nichos de mercado a las ciudades de Santa Rosa y Pasaje con proyección nacional.	Para el 2014 la producción debe comercializarse en las ciudades de Santa Rosa y Pasaje. Para el 2016 se tenga un sello de calidad de la producción oreense.	Generación de valor agregado a los productos primarios de la producción ganadera.	Apoyo a la generación de microempresas locales.	\$300.000
			Planta de procesamiento para la elaboración y aprovechamiento de subproductos.	
		Fortalecer y ampliar los canales de comercialización.	Campañas de concientización para consumo productos oreenses. Creación de un sello de calidad de la producción ganadera oreense.	

PESCA ARTESANAL

En el territorio provincial, existen 5 cantones con vocación pesquera, como son: Huaquillas, Arenillas, Santa Rosa, Machala y El Guabo; los mismos registran aproximadamente 11 caletas, con alrededor de 7.000 pescadores de los cuales 2.400 están asociados en la Unión de Organizaciones de Producción de Pesca Artesanal de El Oro – UOPPAO, la cual está conformada por 32 Asociaciones, 8 Cooperativas y 7 Comunidades.

Tabla 18: Principales puntos críticos identificados y priorizados por mesa de concertación de la pesca artesanal

PESCA ARTESANAL	PRINCIPALES PUNTOS CRÍTICOS
 <p data-bbox="224 709 630 737">Reunión mesa de pesca artesanal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre explotación recursos marinos • Débil sistema de comercialización • Inseguridad • Baja capacidad de gestión asociativa

Tabla 19: Estrategias, Indicadores, programas e ideas de proyectos priorizados por la mesa de pesca artesanal en la provincia de El Oro

METAS (5 AÑOS)	INDICADORES	PROGRAMAS ESTRATÉGICOS	IDEAS/PERFILES DE PROYECTOS	COSTOS ESTIMADOS (USD)
Reducir a un 30% la sobre explotación de los recursos marinos	Para inicios del 2013 el sector pesquero orense cuenta con un Plan de Ordenamiento Acuícola y Pesquero	Manejo adecuado del ecosistema marino costero	Sistema de ordenamiento acuícola y pesquero de la provincia de El Oro	\$80.000
	Para el 2014 se ha reducido en un 10% la sobreexplotación de recursos marinos.		Buenas Prácticas y código de conducta para la pesca responsable.	
	Para el 2016 se ha reducido en un 30% la sobreexplotación de recursos marinos.		Veeduría civil para reducir la explotación excesiva de recursos marinos.	
Implementado el sistema provincial de comercialización de los productos	Para el 2013 implementada una red de microempresas de comercialización	Programa Comercialización de la pesca artesanal en El ORO	Implementación de una red de microempresas (planta de procesamiento con	\$300.000

de la pesca artesanal para los 3.400 actores asociados	En el 2016 tener las facilidades pesqueras		cámaras de frío, generación de valor agregado y comercialización)	
Se ha implementado el sistema provincial de vigilancia en el 100% de las caletas pesqueras	Para el 2014 el 50% de caletas pesqueras están equipadas y cuentan con recurso humano capacitado en seguridad.	Crear e implementar un programa integral de seguridad y vigilancia	Mecanismos de Facilidades y promoción pesqueras	\$800.000
	Para el 2016 el 100% de caletas pesqueras están equipadas y cuentan con recurso humano capacitado en seguridad.		Equipamiento de embarcaciones pesqueras en caletas	
Incrementar de 2400 a 3400 Asociados	Anualmente un 15% de pescadores independientes se integran a los procesos asociativos pesqueros provinciales.	Fortalecimiento institucional del sector pesquero de la provincia de El Oro	Fomento de la asociatividad pesquera artesanal de El Oro, a través de la consolidación de la mesa de concertación	\$200.000
	A finales del 2012 se formalizan acuerdos con los pescadores artesanales asociados		Sistema de comunicación del sector pesquero artesanal	

TURISMO

La vocación natural del territorio, dada por su ubicación geográfica, configura un potencial turístico importante para la provincia, a esto se suman aspectos culturales, gastronómicos, arqueológicos los cuales se distribuyen en varios pisos climáticos

que van desde el nivel del mar, como el archipiélago de Jambelí, hasta zonas de altura como Zaruma y Portovelo.

Tabla 20: Principales puntos críticos identificados y priorizados por mesa de concertación de turismo

TURISMO	PRINCIPALES PUNTOS CRÍTICOS
 <p data-bbox="224 884 526 911">Reunión mesa de turismo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reducido número de turistas que visitan y hospedan en la provincia. • Poca cultura en la prestación de servicios turísticos de calidad • Pocos productos y destinos turísticos disponibles a nivel provincial

Tabla 21: Estrategias, Indicadores, programas e ideas de proyectos priorizados por la mesa de turismo en la provincia de El Oro

METAS (5 AÑOS)	INDICADORES	PROGRAMAS ESTRATÉGICOS	IDEAS DE PROYECTOS	COSTOS ESTIMADOS (USD)
<p>La Provincia de El Oro ha crecido en un 20% en el número de turistas en relación al año 2011</p>	<p>En el 2012 se ha generado una propuesta de promoción turística de la provincia</p>	<p>Programa Desarrollo Turístico Provincial</p>	<p>Institucionalización de la mesa de articulación como el espacio de planificación y gestión de la actividad turística provincial</p>	<p>\$200.000</p>
	<p>Para el 2014 las visitas de turistas se ha incrementado en un 5%</p>		<p>Marketing y Promoción de las potencialidades turísticas provinciales con conexión nacional e internacional.</p>	
	<p>Para el 2016 la provincia de El Oro se ha incrementado en un 15% de turistas</p>		<p>Sistema de seguridad turística provincial</p>	

Certificados al menos 30 establecimientos y/o empresas en operaciones turísticas de calidad	Para el 2014 se ha conseguido certificaciones de normas de calidad en 15 establecimientos turísticos a nivel provincial	Sistema de capacitación en la prestación de servicios turísticos	Establecimiento de normas de calidad para las operaciones turísticas provinciales	\$200.000
			Crear una certificación Provincial de Turismo Sostenible	
	Para el 2016 la provincia cuenta con 30 establecimientos certificados en el cumplimiento de las normas de calidad para las operaciones turísticas		Diseño e implementación de buenas prácticas de manufactura para locales turísticos	
Mejorar tres destinos turísticos existentes y transformar al menos dos productos turísticos en nuevos destinos	Para el 2012 se ha mejorado los 3 atractivos existentes	Nuevos Destinos Turísticos en El Oro	Identificación de zonas con atractivos para transformarlos en nuevos productos	\$1.500.000
			Desarrollo de nuevos productos turísticos que incluyan elementos como: identidad territorial, marca provincial, sellos de calidad, saberes ancestrales y otros	
	Para el 2013 se han transformado 2 atractivos turísticos en nuevos destinos provinciales		Implementación de islas de información turística.	
			Mejoramiento de infraestructura necesaria para los 3 destinos turísticos existentes	
	Para el 2015 se han posicionado a nivel nacional 5 destinos turísticos de El Oro		Generación de propuestas de emprendimientos productivos vinculados al servicio de prestación turística	
	Implementación de infraestructura necesaria para los 2 nuevos destinos turísticos			

			Posicionamiento en el mercado de nuevas rutas turísticas provinciales	
--	--	--	---	--

CAPITULO 5

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En conclusión, la presente investigación alcanzó sus objetivos al lograr: el diseño, adaptación y validación de un modelo de gestión que de respuesta a los nuevos mandatos normativos vigentes en el Ecuador. Dicho modelo se caracteriza porque permite acercar las estrategias macro a la operatividad de corte sectorial en el territorio, armonizando en la práctica los procesos de planificación nacional, territorial (provincial) y sectorial agropecuario.

En este sentido se enfatiza en que el modelo de gestión, contribuye a alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo, de acuerdo a lo establecido en la estrategia nacional territorial (ETN) del Plan Nacional para el Buen Vivir, este último establece directrices para la coordinación entre niveles de gobierno, el cual se complementa con los instrumentos de planificación específicos de cada territorio.

En un nivel más operativo el modelo de gestión, genera experiencias concretas para el lineamiento de la Estrategia Territorial Nacional, número 8.3.2. “Productividad, diversificación productiva y generación de valor agregado de los territorios”. Este aporte se evidencia en las estrategias productivas identificadas en el programa de inversiones del modelo de gestión. De igual manera contribuye en forma muy significativa al lineamiento 8.4. “Impulsar el Buen Vivir en los territorios rurales y la soberanía alimentaria”, debido a que el modelo como tal privilegia al desarrollo rural y las actividades agroproductivas que se desarrollan en este territorio, pretendiendo como fin mayor un adecuado desarrollo de la población asentada en los territorios y dependientes de sus actividades económico – productivas.

En cuanto a los objetivos específicos, el modelo de gestión fue adoptado y esta sirviendo de base para la planificación y gestión de las intervenciones en los sectores

económico productivos desde la Secretaria de Desarrollo Económico del Gobierno Provincial de El Oro. La programación parte del Biograma; como instrumento metodológico para estimar u orientar el nivel de desarrollo del territorio en la dimensión económico productivo de la provincia. El modelo cierra con una primera generación de perfiles de proyectos como mecanismos que permitan avanzar en la gestión de recursos, a partir de las prioridades y rubros identificados.

En este sentido el enfoque territorial del desarrollo rural, constituyó un abordaje oportuno, pues el Gobierno Autónomo Provincial de El Oro, a pesar de sus avances significativos en torno a la creación y formulación de planes de desarrollo para el largo plazo, ha carecido de los mecanismos para acercar las grandes estrategias a la ejecución. Es así que los funcionarios o técnicos del GAD no contaban con herramientas que permitieran avanzar en la implementación de la planificación. Sumándose a esto la poca participación efectiva de los actores privados y sociales en la definición de las acciones a impulsar.

Sustentados en la base del desarrollo territorial rural, se ha abordado de diferente forma a los procesos clásicos de promoción del desarrollo; la apuesta a transformaciones institucionales y transformaciones productivas permite una comprensión más amplia de la realidad de los territorios, las cuales no se limitan a las actividades económicas, sino que interactúan con otras dimensiones con resultados positivos.

En forma concreta, lo anterior se traduce en innovaciones institucionales que permitan identificar prioridades para el desarrollo del territorio, afirmándose la hipótesis número 2 planteada durante la investigación. Es decir que la Secretaría de Desarrollo Económico del GAD, así como el Prefecto Provincial, a partir de los planteamientos establecidos en su Plan de Ordenamiento Territorial, y desde la visión de prioridades para el desarrollo integral de los actores territoriales, cuenten con un instrumento como el biograma que orienta la implementación de sus planes, así como la movilización de recursos para el desarrollo. En este sentido la provincia

tiene un nivel de desarrollo intermedio con un valor 1,56, siendo evidente la integración de esfuerzos que reduzcan la atomización de las inversiones y la concurrencia de políticas públicas y esfuerzos para un desarrollo más equilibrado.

Desde la perspectiva de la planificación del GAD, se evidenció un alto peso a la dimensión económica – productiva como planteamiento básico del ordenamiento del territorio; esta prioridad es compartida por los actores territoriales del sector productivo, razón por la cual se justifica el profundizar acciones en torno a esta dimensión, promoviendo espacios de concertación por rubros prioritarios (café, cacao, ganadería, pesca artesanal y turismo) y que, a partir de este esfuerzo concertado, se formule un programa de inversiones para la movilización de recursos que permita la materialización de los proyectos.

En forma adicional, los mayores valores registrados en el biograma también se registran en la dimensión político – institucional, especialmente en términos de fortalecimiento de los procesos de descentralización y en gestión de proyectos. Esto se fundamenta en los cambios institucionales vigentes, especialmente sobre descentralización de competencias, entre ellas la de fomento productivo y agropecuario, que le corresponde al nivel provincial, el cual aprovechó del modelo de gestión para iniciar el ejercicio de la competencia.

Consistentes con el proceso de asunción de competencias el segundo componente del modelo de gestión constituyó la conformación de espacios de diálogo y concertación público – privado, como un mecanismo que permitió integrar la oferta de políticas públicas con las demandas prioritarias que surgen desde los actores de los sectores productivos del café, cacao, ganadería, pesca artesanal y turismo a nivel provincial. Este mecanismo se ha institucionalizado en el GAD provincial como la principal forma técnica de gestionar las actividades productivas. Desde la perspectiva más política, se requiere la consolidación del Consejo Productivo Provincial, como instancia de mayor jerarquía que permita asegurar el financiamiento para las prioridades productivas enmarcadas en el sistema nacional de inversión pública.

El paso práctico de la concertación se traduce en la materialización de acciones, para lo cual cobró sentido el programa de inversiones territoriales, el cual forma parte de la agenda productiva provincial, instrumento de gestión que recoge las metas productivas para el próximo quinquenio, así como las ideas y primera cartera de perfiles de proyectos priorizados, formulados en forma participativa y susceptibles de ser financiados.

Es evidente que el Gobierno Provincial, como entidad responsable del desarrollo en la provincia, intenta mantener una visión territorial, es decir involucrando las diferentes dimensiones del desarrollo territorial; sin embargo, en la práctica, se termina privilegiando o enfatizando en la dimensión económica – productiva, esto a partir del peso específico que tienen los sectores agroproductivos en la provincia y sobre todo en la dinamización económica del territorio.

El modelo de gestión se adaptó y ajustó a la realidad del territorio, los funcionarios del GAD provincial, han incorporado en sus acciones las herramientas antes descritas, logrando un mejor posicionamiento técnico del GAD, un manejo adecuado de las expectativas y priorización de acciones, así como la programación operativa anual a partir de las prioridades levantadas en la agenda productiva y su programa de inversiones.

A manera de recomendación, el modelo de gestión requiere la incorporación de mecanismos de seguimiento y evaluación de los acuerdos alcanzados en las mesas de concertación y, sobre todo, el mayor involucramiento de las instituciones públicas a nivel desconcentrado (ministerios sectoriales), pues estos últimos al momento de las asignaciones presupuestarias dan marcha atrás, distraendo los recursos comprometidos para la puesta en marcha de los proyectos priorizados en forma conjunta con los actores sociales y productivos provinciales.

En este sentido se recomienda adicionalmente, la presentación de los resultados del modelo de gestión por parte de las autoridades del GAD, a las autoridades

nacionales, ya que el proceso técnico antes descrito, demanda una mayor voluntad política de los coordinadores zonales y directores provinciales, voluntad expresada a través de la incorporación en los Programas Operativos Anuales de los Ministerios involucrados, y sobre todo con recursos financieros que permitan la puesta en marcha de la cartera de programas y proyectos, los mismos que han sido articulados con las políticas y programas nacionales, intentando de esta manera reducir la dispersión de acciones del sector público que interviene en el territorio.

REFERENCIAS

Chiriboga, M. (2011), Competitividad Territorial y el rol de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, CONCOPE.

Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización, COOTAD, (2010), Registro Oficial No. 303, Año II.

Código de Planificación y Finanzas Públicas –CPFP (2010), Registro Oficial No. 306, Año II.

Dienel, P. (2006). Los núcleos de intervención participativa: sobre la puesta en práctica de la participación ciudadana, La democracia recupera su esplendor, Nueva Sociedad, traducciones, noviembre de 2006, Buenos Aires, Argentina.

Elizalde, A. (2003). Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Serie Gestión Pública 29, Santiago de Chile.

Fernández V. (2001). Estrategias de desarrollo regional bajo el nuevo escenario global-local; “revisión crítica sobre su potencialidad y límites” Revista Eure. Santiago de Chile.

Freire, P. (1976), Pedagogía del oprimido, Siglo XXI editores, México. (DIGITAL) Capítulo 3: La dialogicidad: Esencia de la educación como práctica de la libertad. Dialogicidad y diálogo. Páginas 67 a 76.

Gobierno Provincial Autónomo de El Oro (2011). Plan de Ordenamiento Territorial.

Gobierno Provincial Autónomo de El Oro (2004). Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de El Oro 2005 – 2016.

Gobierno Provincial Autónomo de El Oro (2008). Programa de Inversiones Construyendo un desarrollo territorial incluyente. IICA. Machala

Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social –LOPCCS (2010).

Lira, L. (2006): Revalorización de la planificación del desarrollo, Serie Gestión Pública No 59, CEPAL, Santiago de Chile

Lahera E. (2004) Política y Políticas Públicas, CEPAL, División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales 95, Santiago de Chile.

Schetjman, A. Berdegue, J. 2004. Desarrollo territorial rural. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago, Chile.

Schneider, S. Tartaruga, I. 2006. Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. En Manzanel, Mabel, Desarrollo rural, organizaciones, instituciones y territorio. Buenos Aires. CICCUS.

SENPLADES (2011), Guía de contenidos y procesos para la formulación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial de provincias, cantones y parroquias.

SENPLADES (2009), Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural.

Sepúlveda, S. (2008), Gestión del Desarrollo Sostenible en territorios rurales: Métodos para la planificación – San José, C.R.: IICA

Sepúlveda, S. (2008), Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible de territorios. San José, C.R.: IICA

GLOSARIO

Desarrollo Sostenible: el cual se describe como “un proceso capaz de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas” (ONU, 1987).

Descentralización: “consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados” (Código de Planificación y Finanzas Públicas, 2011).

Gobernabilidad: se entiende como el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas (PNUD, 1999).

Desarrollo Rural con Enfoque Territorial: marco conceptual que orienta esta investigación; presupone la superación de la visión de lo rural como la expresión de actividades exclusivamente agrícolas. Reflexiona sobre el hecho que en el medio rural se han incrementado las actividades productivas no agrícolas entre las que se destacan: turismo rural, artesanías, cultura, servicios ambientales, complementado por una serie de servicios de apoyo a la producción, así como la producción agropecuaria. Evidenciándose así que la población rural ha variado sus estrategias de sobrevivencia y diversificado las fuentes de empleo e ingresos con la consecuente transformación del perfil de su territorio (Sepúlveda, 2008).

Desarrollo Territorial Rural: “proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural” (Schejtman y Berdegue, 2004).

Gestión Territorial: supone un mayor control por parte de los actores, sobre el manejo de los recursos. Exige el empoderamiento de los actores locales, su participación activa, y responsable, pero también la disponibilidad de mecanismos de resolución de conflictos que ayuden a solventar las diferencias que en cuanto al uso y manejo de los recursos en pro del desarrollo de su territorio (Sepúlveda, 2008).

Participación Ciudadana en el desarrollo del territorio: es un derecho de los ciudadanos de forma individual o asociados a tomar parte de las decisiones que los afecta (IGAC, 1997).

Planificación Territorial: proceso de formulación concertada de una imagen (visión) deseada del futuro del territorio hacia la cual sus actores (todos sus habitantes) desean transitar y a partir del cual se formula un plan de acción acorde con el potencial endógeno de cada territorio, del contexto nacional y grandes tendencias mundiales (Sepúlveda, 2008).

Planificación Participativa: “determina que los ciudadanos y ciudadanas, colectividades y diversas formas organizativas tienen el derecho de participar en el proceso de planificación del desarrollo, para lo cual se aplicarán los mecanismos de participación ciudadana definidos en la Constitución y la Ley” (COOTAD, 2010).

Políticas Públicas: “son orientaciones, direccionamientos o cursos de acción que adoptan los políticos o tomadores de decisiones en los distintos niveles de gobierno para procurar soluciones prácticas a problemas o situaciones públicas. Por tanto, las políticas públicas son opciones de gobierno para afrontar soluciones a problemas sentidos e identificados por la comunidad” (CONGOPE, 2011).

Territorio: se lo define como: “...un constructo social históricamente construido que le confiere un tejido social único, dotado de una determinada base de

recursos naturales, ciertos modos de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de elementos”. A partir de estos elementos una propuesta de desarrollo rural sostenible con enfoque territorial incorpora un tratamiento sistémico e integral de la realidad en la que se desenvuelven (Sepúlveda, 2008).

Cohesión Social: entendida como expresión de comunidades y sociedades unidas por la equidad, la solidaridad, la justicia social, la pertenencia y la adscripción (Sepúlveda, 2008).

Cohesión Territorial: expresión de espacios, recursos, sociedades e instituciones insertos en tejidos que conforman regiones, naciones o espacios supranacionales que los definen como entidades culturales, política y socialmente integradas y diferenciadas (Sepúlveda, 2008).

Programa de Inversiones y cartera de proyectos: constituyen instrumentos que traducen la estrategia de desarrollo del territorio en acciones a través de inversiones. Conformando instrumentos básicos de negociación de recursos en una etapa temprana de la pre-inversión; esto facilita que potenciales fuentes de financiamiento se involucren desde los inicios del proceso. La cartera es una plataforma de alternativas flexibles para consensuar intereses tanto de los proyectos como de diversas fuentes de financiamiento (IICA, 2010).

Biograma: constituye la expresión gráfica del estado de un sistema multidimensional. Dicha imagen refleja el grado de desarrollo sostenible de la unidad de análisis. El desequilibrio que puede haber entre las diferentes dimensiones y, por ende, los posibles conflictos existentes (Sepúlveda, 2008).

Índice de desarrollo sostenible: es un valor específico de desempeño del desarrollo sostenible, con el cual se puede comparar la evolución de la unidad de

análisis, a través de varios períodos de tiempo o bien con otras unidades de análisis en el mismo período de tiempo (Sepúlveda, 2008).

Modelo de Gestión: es un esquema o marco de referencia para la administración de una entidad. Los modelos de gestión pueden ser aplicados tanto en las empresas o negocios privados así como en el sector público. A nivel de Ecuador y de acuerdo a la SENPLADES, “para la elaboración del modelo de gestión, los gobiernos autónomos descentralizados deberán precisar, por lo menos, los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias, responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social¹⁶ (SENPLADES, 2011).

¹⁶ Lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada oficializada por SENPLADES.

ANEXOS

Anexo 2: Valoración de Variables e Indicadores por Dimensión del Desarrollo

VARIABLES	BIOGRAMA - Plan de Ordenamiento Territorial (POT)	BIOGRAMA - Prioridades para el Desarrollo Integral (PDI)	BIOGRAMA - (POT y PDI)
Económico - Productivo	1,44	1,67	1,56
Acuicultura y Pesca	2	2	2
Agricultura y Ganadería	2	2	2
Seguridad y soberanía alimentaria	1	2	1,5
Minería	2	2	2
Comercio	1	2	1,5
Emprendimientos	1	1	1
Infraestructura productiva	2	1	1,5
Servicios de apoyo	1	1	1
Turismo	1	2	1,5
Ambiental	1,5	1,5	1,5
Ecosistemas protegidos	1	2	1,5
Estado de conservación actual (biodiversidad)	2	2	2
Avance de la frontera agrícola	1,5	1	1,25
Erosión	1	1	1
Recursos Hídricos	2	1,5	1,75
Soci al - Cultural	1	1,42	1,21
Analfabetismo	1	1	1
Cobertura de servicios de salud	1	2	1,5
Tasa de mortalidad infantil	1	1,5	1,25
Desnutrición crónica infantil	1	1,5	1,25
Pobreza	1	1,5	1,25
Tasa de escolaridad	1	1	1
Político - Institucional	1,75	1,25	1,5
Normativas e instrumentos	2	1	1,5
Procesos de descentralización	2	1	1,5
Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	2	1	1,5
Proyectos articulados	1	2	1,5

Anexo 3: Perfiles de Programas Estratégicos por Mesa Sectorial

AGENDA PRODUCTIVA PROVINCIAL		AGENDA PRODUCTIVA PROVINCIAL
PROGRAMA ESTRATÉGICO	Reactivación de la caficultura en la Provincia de El Oro.	Fortalecimiento organizativo del sector cafetero de El Oro.
META DE LA APP	Aumentar la producción de café arábigo de 6qq por ha. A al menos 15 qq por ha.	Al menos el 50% de los cafeteros de la provincia se encuentran organizados.
OBJETIVOS	GENERAL	Fortalecer a APECAM como organización de segundo orden en la provincia.
	ESPECÍFICOS	Apoyar al sector productivo para que se organice. Impulsar el trabajo asociativo. Gestionar y articular programas de capacitación para las asociaciones y sus agremiados.
LOCALIZACIÓN	Zaruma, Balsas, Piñas, Las Lajas, Miracabeli, Portovelo, Atahualpa	Zaruma, Balsas, Piñas, Las Lajas, Miracabeli, Portovelo, Atahualpa
BENEFICIARIOS	20 asociaciones	20 asociaciones
COSTOS ESTIMADOS	200.000,00 USD	100.000,00 USD
TIEMPO DE EJECUCIÓN	3 años	3 años
RESULTADOS ESPERADOS	El incremento de la producción cafetalera de la provincia de El Oro genera mejor calidad de vida en los agricultores permitiendo que la provincia se posiciona como ejemplo de eficiencia productiva a nivel nacional.	La provincia cuenta con una organización de segundo grado fortalecida que aglutina productores de la provincia capacitados y que expornte directamente materia prima y producción con valor agregado.
ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL	Sector público: GPAED, GAD's, MAGAP, MIPRO, MIES-IEPS. Sector privado: Asociaciones de cafetaleros de la provincia de El Oro. Academia: Universidad Técnica de Machala.	Sector público: GPAED, GAD's, MAGAP, MIPRO, MIES-IEPS. Sector privado: Asociaciones de cafetaleros de la provincia de El Oro. Academia: Universidad Técnica de Machala.

AGENDA PRODUCTIVA PROVINCIAL	
PROGRAMA ESTRATÉGICO	Mejoramiento productivo del sector cacaoero de la provincia de El Oro.
META DE LA APP	Aumentar la producción de cacao nacional de 3qq por ha. A al menos 15 qq por ha. Y en el cacao con 51 de 20qq por ha. a al menos 35 qq. por ha.
OBJETIVOS	GENERAL
	ESPECÍFICOS
LOCALIZACIÓN	Lograr mayor producción y productividad en la cacaotera de la provincia. Brindar asistencia técnica al sector productivo para que logren incrementar la producción. Alcanzar la renovación de al menos el 20% de las plantaciones cacaoteras de la provincia. Lograr la articulación interinstitucional para hacer eficiente todos los apoyos brindados al sector.
BENEFICIARIOS	Arenillas, El Guabo, Machala, Pasaje y Santa Rosa. 20 asociaciones
COSTOS ESTIMADOS	300.000,00 USD
TIEMPO DE EJECUCIÓN	5 años
RESULTADOS ESPERADOS	El incremento de la producción cacaotera de la provincia de El Oro genera mejor calidad de vida en los agricultores permitiendo que la provincia se posicione como ejemplo de eficiencia productiva a nivel nacional.
ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL	Sector público: GPAEO, GAD's, MAGAP, MIPRO, MIES-IEPS. Sector privado: Asociaciones de cacaoeros de la provincia de El Oro. Academia: Universidad Técnica de Machala.

AGENDA PRODUCTIVA PROVINCIAL	
PROGRAMA ESTRATÉGICO	Fortalecimiento organizativo del sector cacaoero de El Oro.
META DE LA APP	Al menos el 80% de los cacaoeros de la provincia se encuentran organizados.
OBJETIVOS	GENERAL
	ESPECÍFICOS
LOCALIZACIÓN	Conformar una organización de segundo grado que aglutine a varias asociaciones cacaoteras de la provincia. Apoyar al sector productivo para que se organice. Impulsar el trabajo asociativo. Gestionar y articular programas de capacitación para las asociaciones y sus agremiados.
BENEFICIARIOS	Arenillas, El Guabo, Machala, Pasaje y Santa Rosa 20 asociaciones
COSTOS ESTIMADOS	100.000 USD
TIEMPO DE EJECUCIÓN	3 años
RESULTADOS ESPERADOS	La provincia cuenta con una organización de segundo grado que aglutina productores de la provincia capacitados y que expone directamente materia prima y producción con valor agregado. Sector público: GPAEO, GAD's, MAGAP, MIPRO, MIES-IEPS. Sector privado: Asociaciones de cacaoeros de la provincia de El Oro. Academia: Universidad Técnica de Machala.
ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL	

AGENDA PRODUCTIVA PROVINCIAL	
PROGRAMA ESTRATÉGICO	Fortalecimiento de los canales de comercialización de cacao de la provincia de El Oro.
META DE LA APP	El 80% de los productores comercializa de manera asociativa.
GENERAL	Alcanzar comercialización directa y asociativa de la producción cacaoera de la provincia.
	Obtener mercado extranjero para la comercialización directa.
OBJETIVOS	Participar activamente en ferias internacionales donde se demuestra la calidad del cacao oreense.
	Lograr una certificación de calidad .
	Establecer una marca provincial para el cacao.
	Arenillas, El Guabo, Machala, Pasaje y Santa rosa
LOCALIZACIÓN	20 asociaciones
BENEFICIARIOS	50.000,00 USD
COSTOS ESTIMADOS	5 años
TIEMPO DE EJECUCIÓN	La producción provincial cuenta con un mercado extranjero al que se comercializa de manera directa y de forma asociativa
RESULTADOS ESPERADOS	Además la provincia es reconocida a nivel internacional por tener un cacao con certificación de calidad.
	Sector público: GPAEO, GAD's, MAGAP, MIPRO, MIES-IEPS.
ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL	Sector privado: Asociaciones de cacaoeros de la provincia de El Oro.
	Academia: Universidad Técnica de Machala.

AGENDA PRODUCTIVA PROVINCIAL	
PROGRAMA ESTRATÉGICO	Impulso a la industrialización de la producción cacaoera a nivel provincial.
META DE LA APP	Entre el 10% y el 20% de la producción provincial se industrializa
GENERAL	Generar una alternativa de procesamiento del cacao provincial.
	Dotar a la provincia de una máquina de procesamiento del producto
OBJETIVOS	Implementar buenas prácticas de procesamiento.
	Impulsar la generación de microempresas y emprendimientos
	de procesamiento del cacao de la provincia.
	Arenillas, El Guabo, Machala, Pasaje y Santa rosa
LOCALIZACIÓN	20 asociantes
BENEFICIARIOS	500.000 USD
COSTOS ESTIMADOS	5 años
TIEMPO DE EJECUCIÓN	Se cuenta en la provincia con una máquina de procesamiento de cacao que genere mayores ingresos para los pequeños productores.
RESULTADOS ESPERADOS	Microempresas creadas procesando cacao de la provincia y generando fuentes de empleo.

AGENDA PRODUCTIVA PROVINCIAL	
PROGRAMA ESTRATÉGICO	Fortalecimiento institucional del sector ganadero de la provincia de El Oro.
META DE LA APP	El 80% de los ganaderos de la provincia se han organizado.
OBJETIVOS	Promover el trabajo organizado y en conjunto para beneficiar a todo el sector en el ámbito productivo, industrial y comercial.
GENERAL	Incentivar el trabajo asociativo.
ESPECÍFICOS	Apoyar en la conformación, legalización y funcionamiento de la Unión Provincial de Ganaderos.
LOCALIZACIÓN	Arenillas, Atahualpa, Las Lajas, Chilla, Piñas, Balsas, Marcabelli, Santa Rosa.
BENEFICIARIOS	25 asociaciones
COSTOS ESTIMADOS	10.000,00 USD
TIEMPO DE EJECUCIÓN	5 años
RESULTADOS ESPERADOS	Se encuentra funcionando la Unión Provincial de Ganaderos. Al menos 13 asociaciones más se han legalizado y forman parte de la Unión Provincial de Ganaderos de El Oro. La Unión Provincial de Ganaderos de El Oro realiza programas de capacitación y asesoría técnica para los asociados.
ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL	Sector público: GPAEO, CORPODET, GADM, MAGAP, MIES-IEPS. Sector privado: Asociaciones de ganaderos de la provincia de El Oro. Academia: Universidad Técnica de Machala.

AGENDA PRODUCTIVA PROVINCIAL	
PROGRAMA ESTRATÉGICO	Mejoramiento de la producción ganadera.
META DE LA APP	Al menos el 70% de las haciendas productoras posean un sistema de trazabilidad.
OBJETIVOS	Garantizar la buena calidad de la producción ganadera, tanto en productos primarios como carne y leche como en productos elaborados a partir de los primarios.
GENERAL	Establecer la normativa provincial de calidad agropecuaria.
ESPECÍFICOS	Estandarizar los procesos y prácticas de crianza y faenamiento en la provincia.
LOCALIZACIÓN	Arenillas, Atahualpa, Las Lajas, Chilla, Piñas, Balsas, Marcabelli, Santa Rosa.
BENEFICIARIOS	25 asociaciones
COSTOS ESTIMADOS	30.000,00 USD
TIEMPO DE EJECUCIÓN	5 años
RESULTADOS ESPERADOS	La normativa provincial de calidad regula al sector ganadero. Se ha acondicionado por lo menos una hacienda demostrativa como modelo para la producción de leche Existe al menos un camal modelo para el faenamiento de carne, el mismo que cumple todas las normas sanitarias necesarias.
ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL	Sector público: GPAEO, CORPODET, GADM, MAGAP, MIES-IEPS. Sector privado: Asociaciones de ganaderos de la provincia de El Oro. Academia: Universidad Técnica de Machala.

AGENDA PRODUCTIVA PROVINCIAL	
PROGRAMA ESTRATÉGICO	Implementación de Buenas Prácticas y de Nuevas Tecnologías para aumentar el rendimiento de la producción ganadera.
META DE LA APP	El 70% de las haciendas productoras de leche y carne han incrementado su producción.
OBJETIVOS	GENERAL
	ESPECÍFICOS
	Implementar tecnologías adaptadas a la realidad del sector ganadero en la provincia.
	Aumentar la producción de leche de 5 a 10 litros por animal/día
	Aumentar la producción de carne de 375 a 425 kg de peso vivo al sacrificio como promedio provincial.
	Mejorar las condiciones de crianza, alimentación y trato del ganado.
LOCALIZACIÓN	Arenillas, Atahualpa, Las Lajas, Chilla, Píllas, Balsas, Marcabell, Santa Rosa.
BENEFICIARIOS	25 asociaciones
COSTOS ESTIMADOS	180,000,00 USD
TIEMPO DE EJECUCIÓN	5 años
RESULTADOS ESPERADOS	La producción de leche en la provincia permite crear centros de acopio para industrializarla. La producción de carne en la provincia ha aumentado, lo cual permite ampliar los canales de comercialización. La provincia se identifica por su producción ganadera de calidad gracias a la implementación de tecnologías innovativas.
ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL	Sector público: GPAEO, CORPODET, GADM, MAGAP, MIES-IEPS. Sector privado: Asociaciones de ganaderos de la provincia de El Oro. Academia: Universidad Técnica de Machala.

AGENDA PRODUCTIVA PROVINCIAL	
PROGRAMA ESTRATÉGICO	Generación de valor agregado a los productos primarios de la producción ganadera de El Oro.
META DE LA APP	Que exista al menos una planta de transformación de productos primarios de la producción ganadera.
OBJETIVOS	GENERAL
	ESPECÍFICOS
	Fomentar la industrialización de carne y leche.
	Realizar estudios de mercado que demuestren el consumo de productos lácteos y cárnicos en la provincia.
	Capacitar al sector en la elaboración de sub-producto derivados
	Dar apoyo a la generación de micro-empresas locales.
LOCALIZACIÓN	Arenillas, Atahualpa, Las Lajas, Chilla, Píllas, Balsas, Marcabell, Santa Rosa.
BENEFICIARIOS	25 asociaciones
COSTOS ESTIMADOS	30,000,00 UDS
TIEMPO DE EJECUCIÓN	5 años
RESULTADOS ESPERADOS	El resultado de los estudios de mercado demuestran que en la provincia es rentable la industrialización de leche y/o carne. Productores capacitados en la elaboración de sub-productos derivados de carne y leche. Planta de producción de leche y/o de faenamiento de carne se encuentra en funcionamiento.
ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL	Sector público: GPAEO, CORPODET, GADM, MAGAP, MIES-IEPS. Sector privado: Asociaciones de ganaderos de la provincia de El Oro. Academia: Universidad Técnica de Machala.

AGENDA PRODUCTIVA PROVINCIAL	
PROGRAMA ESTRATÉGICO	Fortalecimiento institucional del sector pesquero de la provincia de El Oro.
META DE LA APP	Incrementar de 2400 a 3400 Asociados
OBJETIVOS	GENERAL
	ESPECÍFICOS
BENEFICIARIOS	Fomentar las capacidades en emprendimientos productivos, artesanales, industriales y de cultura de ahorro. Incentivar el trabajo asociativo. Desarrollar capacidades teóricas y prácticas en el ámbito productivo de la pesca artesanal. UOPPAO: 32 asociaciones, 8 cooperativas, 7 comunidades, 2400 asociados organizados.
COSTOS ESTIMADOS	22.420,00 USD
TIEMPO DE EJECUCIÓN	4 AÑOS
RESULTADOS ESPERADOS	Los pescadores artesanales han desarrollado cajas de ahorro en algunas organizaciones, una microempresa de artesanías de subproductos de recursos marinos como la concha y las escamas de pescado. Al menos 1000 pescadores artesanales independientes integrados a la UOPPAO. Son independientes en lo económico, sin endeudamiento y su pesca es propia.
ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL	Sector público: GPAEO, CORPODET, GADM de Machala, Santa Rosa, Arenillas, Huaquillas y El Guabo, Junta Parroquial de Jambell, MIES-IEPS Sector privado: UOPPAO Academia: Universidad Técnica de Machala

AGENDA PRODUCTIVA PROVINCIAL	
PROGRAMA ESTRATÉGICO	Manejo adecuado del ecosistema marino costero.
OBJETIVOS	GENERAL
	ESPECÍFICOS
BENEFICIARIOS	Conservar todo el ecosistema marino costero a través del control, la aplicación de normativas y buenas prácticas pesqueras artesanales. Formular un Plan de ordenamiento acuícola y pesquero de la provincia de El Oro. Crear un manual de buenas prácticas que regule la sobre explotación del recurso marinos. Formular planes de manejo para áreas de custodia. Socializar el uso adecuado de áreas marinas y estuáricas UOPPAO: 32 asociaciones, 8 cooperativas, 7 comunidades, 2400 asociados organizados.
COSTOS ESTIMADOS	135.000,00 USD
TIEMPO DE EJECUCIÓN	4 años
RESULTADOS ESPERADOS	UOPPAO cuenta con estudio que les permite tener una visión clara sobre los volúmenes de producción, especies y áreas determinadas para realizar una pesca responsable cuidando el recurso marino y por ende el medio ambiente. Cumpliendo normativas que coadyuvan a mantener las 8 millas náuticas. Un sector con responsabilidad social
ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL	Sector público: GPAEO, CORPODET, GADM de Machala, Santa Rosa, Arenillas, Huaquillas y El Guabo, Junta Parroquial de Jambell. Sector privado: UOPPAO, CIACO. Academia: Universidad Técnica de Machala

AGENCIA PRODUCTIVA PROVINCIAL	
PROGRAMA ESTRATÉGICO	Programa Desarrollo Turístico Provincial
META DE LA APP	La Provincia de El Oro ha crecido en un 20% en el número de turistas en relación al año 2011
OBJETIVOS	GENERAL
	ESPECÍFICOS
LOCALIZACIÓN	14 cantones de la provincia
COSTOS ESTIMADOS	200.000,00 USD
TIEMPO DE EJECUCIÓN	4 años
RESULTADOS ESPERADOS	La provincia de El Oro cuenta con un espacio de concertación de actores públicos y privados que direccionan el accionar del sector turístico y apoyan al GPAO a gestionar sus competencias productivas. Ejecutado el plan de marketing de los principales atractivos turísticos provinciales, con una cobertura nacional. Se han establecido convenios con la policía nacional para brindar una mayor seguridad a los turistas nacionales e internacionales.
ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL	Sector público: Ministerio de Turismo, GPAEO, GADs. Sector privado: Asociación de Hoteleros, medianas y pequeñas empresas turísticas y de servicios

AGENCIA PRODUCTIVA PROVINCIAL	
PROGRAMA ESTRATÉGICO	Sistema de capacitación en la prestación de servicios turísticos.
META DE LA APP	Certificados al menos 30 establecimientos y/o empresas en operaciones turísticas de calidad.
OBJETIVOS	GENERAL
	ESPECÍFICOS
LOCALIZACIÓN	14 cantones de la provincia
COSTOS ESTIMADOS	200.000,00 USD
TIEMPO DE EJECUCIÓN	4 años
RESULTADOS ESPERADOS	Se han identificado de manera participativa normas provinciales que aseguren servicios turísticos de calidad. La Mesa de Concertación Sectorial de turismo con el apoyo del GPAO, ha diseñado manuales y la reglamentación de certificación turística de la provincia. La Mesa de Concertación Sectorial entrega certificaciones en turismo sostenible bajo las inspecciones respectivas. Se han implementado buenas prácticas de manufactura en los establecimientos turísticos más representativos de la provincia. La provincia cuenta con una guía de los establecimientos turísticos certificados.
ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL	Sector público: Ministerio de Turismo, GPAEO, GADs. Sector privado: Asociación de hoteleros, medianas y pequeñas empresas turísticas y de servicios.

AGENDA PRODUCTIVA PROVINCIAL	
PROGRAMA ESTRATÉGICO	Nuevos Destinos Turísticos en El Oro.
META DE LA APP	Mejorar tres destinos turísticos existentes y transformar al menos dos productos turísticos en nuevos destinos.
OBJETIVOS	<p>GENERAL</p> <p>Posicionar destinos turísticos de calidad en la Provincia de El Oro.</p> <p>ESPECÍFICOS</p> <p>Identificar zonas con atractivos para transformarlos en nuevos productos. Desarrollar nuevos productos turísticos que incluyan elementos como: identidad territorial, marca provincial, sellos de calidad, saberes ancestrales y otros. Implementar islas de información turística. Mejorar la infraestructura necesaria para los 3 destinos turísticos existentes. Generar propuestas de emprendimientos productivos vinculados al servicio de prestación turística Implementar la infraestructura necesaria para los 2 nuevos destinos turísticos. Posicionar en el mercado de nuevas rutas turísticas provinciales</p>
LOCALIZACIÓN	14 cantones de la provincia
COSTOS ESTIMADOS	1'500.000,00 USD
TIEMPO DE EJECUCIÓN	4 años
RESULTADOS ESPERADOS	<p>Se han identificado las zonas de mayor atractivo turístico a nivel provincial, seleccionando nuevos destinos turísticos para ser promocionados a nivel nacional e internacional.</p> <p>Se han desarrollado productos turísticos de la provincia que recogen su identidad, a través de marcas provinciales, sellos de calidad entre los principales.</p> <p>La provincia de El Oro cuenta con al menos una isla turística cantonal la misma que es administrada por actores locales.</p> <p>Los tres destinos turísticos que han sido seleccionados han mejorado su infraestructura turística.</p> <p>Se ha fortalecido las iniciativas públicas y privadas vinculadas al impulso del sector turístico a través de un programa provincial de emprendimientos en servicios turísticos.</p> <p>Dos nuevos destinos turísticos han recibido el apoyo del GPAD en infraestructura para mejorar sus condiciones turísticas.</p> <p>La Provincia cuenta con un sistema de promoción turística consistente de sus destinos de importancia.</p>
ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL	<p>Sector público: Ministerio de Turismo, GPACO, GADs.</p> <p>Sector privado: Asociación de hoteleros, medianas y pequeñas empresas turísticas y de servicios.</p>

Anexo 4: Listado de Participantes por Mesas Sectoriales

MESA DE CACAO		
N°	NOMBRES Y APELLIDOS	INSTITUCIÓN
1	Econ. José Villacís Sánchez	Presidente de la Cadena Productiva de Cacao de El Oro "CAPROCAO"
2	Sr. Santiago Madinabeitia	Presidente de la Asociación El Quemado del cantón Santa Rosa
3	Sr. Alberto Román Sánchez	Presidente de la Asociación de Productores de Cacao "PROCOA"
4	Lcda. Johanna García Freire	Coordinadora Provincia El Oro CODEPMOC
5	Sr. Paúl González Celi	Presidente del Centro Agrícola Cantonal de Machala
6	Sr. Joaquín Vásquez Mateo	Presidente de UROCAL
7	Ing. Nelson Zambrano Zambrano	GPAEO
8	Ing. Gustavo Novillo Riofrío	Coordinador Provincial del Ministerio de Industrias y Productividad
9	Ing. Luis Torres Torres	Gerente del MCPEC, Zona 7
10	Sr. Jaime Durán Chuchuca	JUNTAS PARROQUIALES
11	Dr. Mateo Noblecilla Rosillo	Alcalde del cantón Pasaje
12	Prof. Franklin Jiménez Castillo	Alcalde del cantón Arenillas
13	Ing. John Franco Aguilar	Alcalde del cantón Guabo
14	Sr. Vinicio Terán	Delegado Municipio Pasaje
15	Arq. Juan Cisneros Echeverría	Delegado Municipio Machala
16	Ing. Mariuxi Guerrero	Delegado Municipio El Guabo
17	Ing. Alberto Game Solano	Rector de la Universidad Técnica de Machala
18	Arq. Mario Preciado Ruíz	Presidente Centro Agrícola Arenillas
19	Sra. Togarma Carrión de Naula	Presidente Centro Agrícola El Guabo
21	Sr. Esteban Chuchuca Valarezo	Presidente Centro Agrícola Pasaje

MESA DE CAFÉ		
N°	NOMBRES Y APELLIDOS	INSTITUCIÓN
1	Sr. Néstor Pereira Vivanco	Cafetalero de la Provincia
2	Sr. Gonzalo Suin Rocha	Cafetalero de la Provincia
3	Sr. Jorge Prado Sarmiento	Presidente Provincial de CODEPMOC
4	Sr. Joaquín Vásquez Mateo	Presidente de UROCAL
5	Sr. Jaime Serrano Mariscal	Director Provincial del MAGAP
6	Sr. Jaime Durán Chuchuca	JUNTAS PARROQUIALES
7	Ing. María Beatriz García Saltos	Gerenta de la Corporación Financiera Nacional, Sucursal Machala
8	Sr. Enrique González Espinoza	Alcalde del cantón Las Lajas
9	Lcdo. Jorge Carrión Mora	Alcalde del cantón Marcabelli
10	Sr. Silverio Maldonado Zosoranga	Alcalde del cantón Balsas
11	Soc. Freddy Romero Merchán	Delegado Municipio Las Lajas
12	Ing. Alexander Moreno	Delegado Municipio Marcabellí
14	Ing. Narcisca Riofrio	Delegado Municipio Balsas
15	Ing. Alberto Game Solano	Rector de la Universidad Técnica de Machala
16	Sr. José Alfredo Celi Valdez	Presidente Centro Agrícola Las Lajas
18	Sr. Enrique Jaramillo Aguilar	Presidente Centro Agrícola Zaruma
19	Sr. Héctor Ulbio Galarza Asanza	Presidente Centro Agrícola Balsas
20	Sr. Javier Cueva Vega	Presidente Centro Agrícola Marcabellí
21		Colegios agronomos
22	Fulvio Galarza	Presidente FAPECAFES

MESA GANADERA		
N°	NOMBRES Y APELLIDOS	INSTITUCIÓN
1	Sr. Daniel Pontón Freire	Ganadero del cantón Piñas
2	Ing. Wilson Ramírez Zambrano	Coordinador Provincial Agrocalidad El Oro
3	Ing. Hugo Añazco Loayza	GPAEO
4	Ing. Gustavo Novillo Riofrío	Coordinador Provincial del Ministerio de Industrias y Productividad
5	Ing. Jimmy Trujillo Atiencia	PROFORESTAL
6	Sr. Jaime Durán Chuchoa	JUNTAS PARROQUIALES
7	Lcdo. Richard Cartuche Malla	Alcalde del cantón Chilla
8	Ing. Joseph Cueva González	Alcalde del cantón Piñas
9	Sr. Jorge José Ruilova Tinoco	Alcalde del cantón Atahualpa
10	Soc. Ramiro Villa Freire	Delegado Municipio Chilla
11	Arq. Renato Rubio	Delegado Municipio Piñas
12	Ing. Bismark Ruilova Reyes	Delegado Municipio Atahualpa
13	Ing. Alberto Game Solano	Rector de la Universidad Técnica de Machala
14	Lcdo. Franco Zambrano Añasco	Presidente Centro Agrícola Piñas
15	Sr. Gustavo Villacis Mosquera	Presidente Centro Agrícola Santa Rosa
16		Colegios veterinarios
17		Subsecretaría de Fomento Ganadero

MESA PESCA		
N°	NOMBRES Y APELLIDOS	
	INSTITUCIÓN	
1	Sr. Tomás Cruz Rodríguez	Presidente de UOPPAO
2	Sr. Silvino Cruz Cruz	Presidente de la Cooperativa de Pescadores Artesanales Simón Bolívar
3	Sr. Lucio Cacao Cruz	Asociación de Pescadores Artesanales Venecia del Mar
4	Biol. Escilda Montenegro	GPAEO
5	Lcdo. Jose Guzmán Loayza	PROPESCAR
6	Sr. Jaime Durán Chuchuca	JUNTAS PARROQUIALES
7	Biol. Carolina Beltrón	Ministerio del Ambiente
8	Abg. Manuel Aguirre Piedra	Alcalde del cantón Huaquillas
9	Ing. Clemente Bravo Riofrío	Alcalde del cantón Santa Rosa
10	Sr. Carlos Falquéz Batallas	Alcalde del cantón Machala
11	Ing. Vinicio Bravo	Delegado Municipio Huaquillas
12	Ing. Yolanda Jiménez	Delegado Municipio Sta. Rosa
13	Arq. Juan Cisneros Echeverría	Delegado Municipio Machala
14	Ing. Alberto Game Solano	Rector de la Universidad Técnica de Machala
15	Sr. Gustavo Villacis Mosquera	Presidente Centro Agrícola Santa Rosa
16		Colegios acuacultores
17	Dionisio Cruz	pesca blanca
18	Ing. Freddy Guarnizo Torres	Técnico Regional del Instituto de Economía Solidaria y Popular

MESA TURISMO		
N°	NOMBRES Y APELLIDOS	INSTITUCIÓN
1	Sr. Manuel Rojas Amary	Gerente Propietario de Hillary Resort
2	Sra. Maryuri Acosta Mora	Presidenta de la Asociación de Hoteleros de El Oro
3	Ing. Paúl Moreno Romero	Director Provincial de Turismo de El Oro
4	Econ. Gary Vera Pinoargote	Gerente del Plan Binacional, Capítulo El Oro
5	Sr. Jaime Durán Chuchuca	JUNTAS PARROQUIALES
6	Ing. Mirina Romo Padilla	Gerenta del Banco Nacional de Fomento, Sucursal Machala
7	Abg. Manuel Aguirre Piedra	Alcalde del cantón Huaquillas
8	Ing. Clemente Bravo Riofrío	Alcalde del cantón Santa Rosa
9	Econ. Danilo Mora Astudillo	Alcalde del cantón Zaruma
10	Sr. Carlos Falqu�ez Batallas	Alcalde del cantón Machala
11	Ing. Vinicio Bravo	Delegado Municipio Huaquillas
12	Ing. Yolanda Jim�enez	Delegado Municipio Sta. Rosa
13	Arq. Bedmann Apolo	Delegado Municipio Zaruma
14	Arq. Juan Cisneros Echeverría	Delegado Municipio Machala
15	Ing. Alberto Game Solano	Rector de la Universidad Técnica de Machala
16	Carmita Macas	Turismo Zona Alta
17	Mónica Nugra	Asociación Agencias Operadoras
18	Lourdes Amaiquema	Turismo
19	Joel Mosquera	Presidente Cámara del Turismo
20	Wellington Perz	El Faro

Anexo 5: Matriz Utilizada para el Levantamiento de Puntos Críticos, Metas y Cobertura

SECTOR PRODUCTIVO	¿Qué queremos cambiar en estos 5 años?	¿Cómo lo hacemos?	¿Quién esta trabajando en esto?	¿A cuantos productores cubre?
	Es importante que la mesa defina metas cuantificables de lo que quieren alcanzar en los próximos 5 años	Identificar las iniciativas (nuevas o en ejecución) que nos ayudarían a llegar a las metas	Es importante que se indique que instituciones están participando en alcanzar esta meta, ya sean públicas o privadas	A cuantos productores cubren las acciones que se están ejecutando