

CONSULTORÍA

Diseño de herramientas especializadas para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial en función de un modelo económico provincial

Producto 4. Resumen ejecutivo.

Elaborado por:
Andrés Mideros Mora



Octubre, 2022

Nota aclaratoria: El contenido del presente documento es responsabilidad exclusiva de CONGOPE; de la Fundación Terranueva; y, del equipo consultor. No refleja necesariamente la opinión de la Diputación de Barcelona.

Introducción

La Diputación de Barcelona aprobó otorgar una subvención directa al Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) en agrupación con la Fundación Terranueva para el financiamiento del proyecto “Desarrollo económico y atención a grupos vulnerables”, con el objetivo de “acompañar y fortalecer las capacidades de los Gobiernos Provinciales del Ecuador para diseñar participativamente un Modelo Económico Provincial (MEP) que incluya políticas públicas de protección a la población en condiciones de vulnerabilidad socioeconómicas a través de la soberanía y seguridad alimentaria, el fomento de la productividad, la transformación productiva, la comercialización, el impulso de la economía popular y solidaria de los territorios como actores para la reactivación socioeconómica y la definición de un modelo de gobernanza territorial público, privado y comunitario para el desarrollo económico sostenible de las provincias del Ecuador”.

La Constitución de la República (artículo 263) y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en su artículo 42, establecen que son competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) Provinciales: la planificación, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, del desarrollo provincial y la formulación de los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad; el planificar, construir y mantener el sistema vial provincial, que no incluya las zonas urbanas; la gestión ambiental provincial; el sistema de riego; el fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias; y el gestionar la cooperación internacional.

Por su parte, el artículo 9 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS), define el ordenamiento territorial (OT) como: “el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo”, el cual debe constar en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) de los GAD.

La LOOTUGS establece, en el numeral 2 de su artículo 11, que “Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales integrarán el componente de ordenamiento territorial de los cantones que forman parte de su territorio en función del modelo económico productivo, de infraestructura y de conectividad de la provincia”.

Esto obliga a que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales (GADP) revisen e identifiquen las diferentes decisiones de desarrollo y ordenamiento territorial, así como los instrumentos de planeamiento y gestión, y los programas y proyectos de todos los niveles de gobierno, con afectación en el territorio provincial, y lo especificado en la Estrategia Territorial Nacional (ETN), para la construcción del Modelo Económico Provincial (MEP) que les corresponde de conformidad con la LOOTUGS.

Es así como se genera en los GADP el rol de gobierno intermedio para la articulación territorial de la planificación y el ordenamiento territorial, siendo el MEP el instrumento en que se consolidan los procesos de producción, circulación y consumo de bienes y servicios para asegurar la vida digna y la sostenibilidad ambiental, desde los recursos disponibles territorialmente, así como de las vocaciones y potencialidades existentes.

Como gobierno intermedio los GADP deben asegurar el vínculo entre el desarrollo territorial, el bienestar de las personas y la armonía con el ambiente, entendiendo el espacio de cada provincia de manera integral, donde los distintos actores son sujetos

del proceso de desarrollo; vinculando las competencias parroquiales de desarrollo de actividades productivas comunitarias y de organización de la ciudadanía, con las municipales de control del uso y ocupación del suelo y prestación de servicios domiciliarios, y las nacionales de política económica; siendo el MEP el eje articulador entre estos niveles.

La seguridad y soberanía alimentaria, y la economía popular y solidaria, toman particular relevancia, para generar sistemas agroalimentarios pertinentes y seguros, y dinámicas económicas solidarias que permitan la generación de circuitos cortos de producción, circulación y consumo, siendo elementos centrales para la erradicación del hambre, la malnutrición y la pobreza, así como para la generación de trabajo y empleo dignos, de manera que el MEP logre sus propósitos de desarrollo.

El MEP genera la base para fortalecer la gobernanza multinivel. Su diseño, aprobación, implementación y evaluación, requiere de la activa participación de todos los niveles de gobierno en el seno del Consejo Provincial, así como de la vinculación con los espacios de participación ciudadana establecidos en la Constitución y la Ley. Para esto se requiere de la voluntad, decisión y compromiso de la autoridad política del GADP en el rol de articulador y promotor de la descentralización.

En este sentido es necesario se establecen herramientas concretas, complementarias a las guías para la actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) provinciales, para un adecuado encadenamiento de políticas, territorialización de metas, y alineación entre la Estrategia Nacional Territorial (ETN), el modelo económico provincial (MEP), y los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) cantonales, a fin de fortalecer los instrumentos del sistema nacional descentralizado de planificación participativa, para un desarrollo integral sobre la base de la cohesión y cierre de brechas territoriales, tanto urbano-rurales como entre cantones y entre provincias.

Partiendo de la propuesta de MEP, se generan cuatro herramientas específicas: 1. marco normativo para la generación e implementación del MEP; 2. Lineamientos y directrices para la incorporación del MEP en la actualización de los PDOT Provinciales; 3. Lineamientos y directrices para el ordenamiento territorial, desde la definición de macrozonas de gestión territorial; y 4. Lineamientos y directrices de inversión territorial para la implementación del MEP. Finalmente, se establecen alternativas de financiamiento para el MEP.

Con la propuesta del MEP y de las herramientas de planificación y financiamiento señaladas, se busca, en el marco de la necesaria descentralización del Estado, fortalecer el rol del GAD provincial como gobierno intermedio, articulador de los diversos niveles de gobierno, de la empresa privada, de los actores de la economía popular y solidaria, así como de la agricultura familiar campesina; para lograr una gobernanza participativa y sinérgica en procura del cierre de brechas, del desarrollo sostenible y de la equidad territorial.

El Modelo Económico Provincial

La propuesta de Modelo Económico Provincial (MEP) se fundamenta en la normativa existente, y documentos previamente desarrollados por el CONGOPE y los GADP, además de información obtenida en procesos participativos con actores clave, de los gobiernos subnacionales, sector privado, gremios de productores, organizaciones de la economía popular y solidaria (EPS), organizaciones no gubernamentales (ONG) y de la academia (Inclusys, 2022).

El enfoque general de la metodología del MEP es “el desarrollo sostenible, socialmente inclusivo, económicamente competitivo, ambientalmente responsable, culturalmente diverso y políticamente participativo, que se complementa con el enfoque territorial, para aprovechar las potencialidades de los territorios y los vínculos urbano-rurales, con una mirada multisectorial y de factores transversales (infraestructuras y servicios)” (Inclusys, 2022).

La propuesta metodológica del MEP responde a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el marco normativo nacional, la planificación nacional, la estrategia de desarrollo territorial, las competencias de los GADP, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, y demás normativa. Además, es importante señalar que el MEP responde a las demandas territoriales para enfrentar la situación económica y social existente de manera sostenible. Para el diseño de la metodología del MEP, se consideraron Enfoques Estratégicos, los cuales se dividen en Enfoques Transversales y Enfoques Metodológicos.

Entre los Enfoques Transversales se consideran los siguientes principios básicos: Garantía de derechos; Redistribución de recursos y riqueza; Rol activo del Estado; Protección del patrimonio natural; Desarrollo Sostenible; Protección y Reconocimiento del patrimonio cultural; El ser humano como sujeto y fin; y, Sistema económico social y solidario. Además, se plantea que el MEP debe ser construido e implementado de manera participativa, inclusiva, con criterios de equidad de género, intergeneracional e de interculturalidad, e incorporar responsabilidad ambiental, innovación y desarrollo de capacidades, resiliencia y manejo de riesgos, presencia institucional, y alineación al marco jurídico.

Por su parte, los Enfoques Metodológicos requieren de herramientas que permitan tener una mirada integral de las actividades, actores y relaciones productivas y de mercado, sus dinámicas sociales, las identidades culturales, y las potencialidades de los territorios. En esta línea, se ha seleccionado el Enfoque Territorial, dentro del cual se encuentra el Enfoque de Desarrollo Sostenible, que a su vez contiene el Enfoque de Cadena de Valor.

“El enfoque territorial permite una comprensión integral de las dinámicas en toda su diversidad y complejidad” (Inclusys, 2022). Este enfoque parte de las dinámicas económicas y de mercado al interior y exterior de la provincia. Permite visualizar la importancia de los diversos sectores y a su vez de las cadenas de valor, para que puedan ser priorizadas. Además, permite identificar problemas que afectan a la economía territorial, que dependen de las diferentes instancias de gobierno, y afectan transversalmente la competitividad de la provincia, relacionados a infraestructura y servicios de apoyo a la producción como: vialidad, conectividad, innovación, riego y drenaje, financiamiento, asociatividad, desarrollo de capacidades, logística.

El GADP dentro del MEP debe cumplir un rol de motivador y articulador para crear sinergias con los diferentes actores del gobierno (central, local, parroquial) y el sector privado, en donde se incluyen las empresas y organizaciones de la economía popular y solidaria. El sector privado, al ser el actor principal en la producción debe ser partícipe de todo el ciclo del MEP, desde el diseño hasta la implementación.

Las políticas a nivel productivo tradicionalmente han manejado un enfoque de impulso de la oferta territorial, basado en las “vocaciones productivas” es decir fortalecer la producción tradicional, considerando condiciones de clima y suelo, sin lograr transformar la situación actual. Este tipo de modelos ha derivado en la sobre producción de determinados productos y la correspondiente baja de precios de los mismos.

En contraste, se han desarrollado iniciativas de producción enfocadas en la demanda, las cuales permiten asegurar el mercado para la producción actual y futura, sin embargo, estas descuidan consideraciones ambientales, en consecuencia, se genera degradación del medio ambiente y conflictos sociales.

Por estas razones es necesario generar un MEP que se enfoque en el Desarrollo Sostenible y logre un equilibrio entre la Oferta y la Demanda, que sea competitivo, inclusivo y ecológico.

Es decir, el MEP busca un equilibrio entre oferta y demanda, tomando en consideración, tanto las condiciones de la demanda como las características ecológicas del territorio y los factores económicos y socioculturales de la oferta, para una relación viable desde el punto de vista económico, así como social y ambientalmente sostenible. Más allá de una selección de cadenas, el MEP busca generar una cultura de mercados sostenibles.

Dentro del enfoque de mercados sostenibles se plantea dos opciones estratégicas: Eficiencia de Costos y Diferenciación de Calidad. Desde el lado de eficiencia de costos se plantea la minimización de costos, para lograr un nivel de calidad determinado. La diferenciación de calidad, se plantea alcanzar los estándares más altos de calidad, con costos razonables, lo cual permitirá alcanzar nichos de mercado más sensibles a la calidad, con precios y márgenes de utilidad más altos. Se busca aplicando las dos opciones estratégicas, lograr una diversificación de la producción.

La diversificación es una apuesta estratégica para lograr la sostenibilidad del sistema económico que se desenvuelve en un ambiente de alta incertidumbre.

La cadena de valor describe los procesos de transformación de la materia prima hasta llegar al consumidor final. Los diferentes pasos de transformación se conocen como eslabones. En la cadena de valor interfieren actores directos e indirectos. Los actores directos son aquellos propietarios del producto y que por lo tanto asumen un riesgo, y los indirectos son aquellos que proveen de insumos o servicios para la transformación de la materia prima.

La relación entre actores conforma la cadena de valor, que se compone de eslabones como la producción, transformación, comercialización y consumo final. Entre estos eslabones, intervienen actores entre los que se establecen relaciones y flujos comerciales de oferta y demanda. Los actores tienen distinto nivel de influencia y poder dentro de la cadena.

La producción primaria paulatinamente deja de ser el centro de la actividad económica, la cual se mueve hacia la industrialización y la generación de valor agregado. Por lo tanto, es importante incentivar a los productores a que se involucren en el proceso de industrialización de materia prima.

Además, es necesario entender la interrelación de los eslabones de la cadena entre diferentes espacios geográficos, es decir la producción de la materia prima puede darse en una provincia y su industrialización en otras. Cuando los actores directos e indirectos se encuentran en un territorio exclusivo, se habla de metodología de clústeres, la cual debe ser incorporada en el análisis en caso de requerirse.

Marco normativo del Modelo Económico Provincial

El artículo 1 de la Constitución señala que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia; que se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. Entre los deberes primordiales del Estado (art. 3) se establecen

garantizar el efectivo goce de los derechos, planificar el desarrollo, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable, y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza.

Entre los derechos consagrados en la Constitución se establece que “Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía” (art. 31). El Estado central y los GAD deben adoptar políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial que regulen el crecimiento urbano, racionalicen el uso de agua, y promuevan la reducción, reciclaje y tratamiento de desechos (art. 415).

El régimen de desarrollo (art. 275) se define como el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales; debiendo el Estado planificar el desarrollo para garantizar el ejercicio de los derechos, propiciando la equidad social y territorial. Entre sus objetivos (art. 276) se encuentran mejorar la calidad de vida de la población, construir un sistema económico justo y sostenible, fomentar la participación y control social, proteger y promover la diversidad cultural y sus espacios de reproducción e intercambio, y “promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado”.

La soberanía alimentaria (art. 281) es un objetivo estratégico y una obligación del Estado, para alcanzar la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados, para lo cual es responsabilidad del Estado: impulsar la producción de pequeñas y medianas unidades de producción y de la economía popular y solidaria (EPS); proteger mediante políticas fiscales, tributarias y arancelarias al sector agroalimentario nacional; promover políticas redistributivas para el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos; fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y consumidores; generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos; entre otras. Además, el Estado debe brindar a agricultores y comunidades rurales apoyo para la conservación y restauración de los suelos, así como para el desarrollo de prácticas agrícolas promoviendo la soberanía alimentaria (art. 410).

El sistema económico es social y solidario (art. 283), reconoce al ser humano como principio y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema se integra por las formas de organización económica pública, privada, mixta, y popular y solidaria. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

Adicionalmente, le corresponde al Estado: “evitar la concentración o acaparamiento de factores y recursos productivos, promover su redistribución y eliminar privilegios o desigualdades en el acceso a ellos” (art. 334, núm. 1); erradicar las desigualdades y discriminación hacia mujeres productoras; impulsar la difusión de conocimiento y tecnología a los procesos productivos; desarrollar políticas de fomento a la producción nacional; y promover servicios financieros y la democratización del crédito (art. 334).

La planificación del desarrollo se realiza desde el sistema nacional descentralizado de planificación participativa (art. 279) el cual se conforma por el Consejo Nacional de Planificación que integra a los distintos niveles de gobierno y tiene por objeto dictar los

lineamientos y políticas que orientan al sistema, además de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo. La inversión pública debe dirigirse al cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo y enmarcarse en los planes de desarrollo nacional y locales (art. 339). La planificación debe garantizar el ordenamiento territorial (art. 241) y es obligatoria en todos los GAD.

Los GAD provinciales tienen como competencias exclusivas (art. 263): “planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional y parroquial”. La articulación de esta competencia corresponde además a los GAD municipales (art. 264) y parroquiales (art. 267), siendo una competencia concurrente.

De manera adicional a la competencia de planificar el desarrollo de la provincial, la Constitución establece que a los GAD provinciales les corresponde de forma exclusiva (art. 263): el sistema vial provincial, con excepción de la zona urbana; obras en cuencas y microcuencas; la gestión ambiental; los sistemas de riego; el fomento de las actividades agropecuarias y productivas, y la gestión de la cooperación internacional.

Estableciéndose, de acuerdo con el artículo 41 del COOTAD, entre las funciones de los GAD provinciales el “promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial provincial, para garantizar la realización de buen vivir a través de la implementación de políticas públicas provinciales”; diseñar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión; “fomentar las actividades productivas y agropecuarias, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados”; “planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas”; “la gestión ambiental de la provincial”; y “fomentar actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias”; entre otras.

En gran medida estas competencias y funciones requieren de coordinación entre niveles de gobierno. La vialidad (art. 129) demanda coordinar la conexión de los distintos ámbitos territoriales; la competencia de riego (art. 133) requiere ajustarse a las regulaciones de la autoridad única del agua, y coordinarse con el manejo de cuencas hídricas y al uso de consumo humano; la soberanía alimentaria (art. 134) que corresponde al inexistente nivel regional, debe coordinarse entre todos los GAD para la producción sustentable de alimentos, así como para el intercambio, acceso y comercialización; el fomento productivo (art. 135) se plantea de manera coordinada y compartida entre GAD y con las entidades rectoras a nivel nacional, estableciéndose como concurrente la definición de estrategias participativas de apoyo a la producción, fortalecimiento de cadenas productivas, prestación de servicios técnicos y financieros, entre otras; la gestión ambiental debe darse en concordancia con la autoridad nacional y el coordinación con los consejos de cuencas hidrográficas.

En este sentido es necesario establecer mecanismos de articulación dentro de los instrumentos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial. Y, fortalecer el rol del Consejo Provincial, al ser el espacio que cuenta con la representación política territorial; vinculándolo con las instancias de participación previstas en el artículo 100 de la Constitución, y los artículos 64 y 65 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Por su parte, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), establece, en el artículo 2, entre los lineamientos para el desarrollo el: contribuir a la garantía de derechos mediante políticas públicas, la asignación equitativa de los recursos públicos y la gestión por resultados; y, promover el equilibrio territorial, que reconozca la función social y ambiental de la propiedad y que garantice un reparto equitativo de las cargas y beneficios de las intervenciones públicas y privadas; entre otros. Siendo uno de los principios comunes de la planificación y las finanzas públicas

(art. 5) el de coordinación, en el sentido de que es un deber de todas las instancias del sistema nacional de planificación el coordinar acciones para el efectivo cumplimiento de sus fines.

A la Función Ejecutiva le corresponde la planificación nacional y sectorial con enfoque territorial y de manera desconcentrada; territorializando el gasto público y conformando los espacios de coordinación en los niveles regional, provincial, municipal y distrital; y propiciando la relación con los GAD en el marco de las instancias de participación de cada nivel de gobierno (art. 11). Los planes sectoriales serán emitidos por los ministerios correspondientes, de manera articulada con el PND y la ETN (art. 40.2). Además, el gobierno central podrá formular planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico, los cuales planificarán el territorio de influencia de estos proyectos (art. 40.1).

Por su parte, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) se establecen, en el artículo 41, como los instrumentos de planificación de los GAD respecto a las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio. Su objetivo es el de “ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial deseado, establecidos por el nivel de gobierno respectivo”. Los PDOT “regionales, provinciales y parroquiales se articularán entre sí, debiendo observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo”.

En lo específico del ordenamiento territorial (art. 44) corresponde a las regiones y provincias definir el modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad, el cual constituye un “insumo para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital”. En ese sentido, corresponde a los GAD cantonales y/o distritales definir y regular el uso y ocupación del suelo con la localización de todas las actividades que se realizan en el territorio y las disposiciones que se definan para el efecto. Los mecanismos de coordinación y armonización de la planificación territorial deben ser definidos por Ley (art. 45).

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOTUGS) tiene por objeto fijar los principios y reglas para el ejercicio de la competencia de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural (art. 1), ubicando entre sus fines (art. 3) los de: promover el eficiente, equitativo, racional y equilibrado aprovechamiento del suelo rural y urbano para consolidar un hábitat seguro y saludable; y, garantizar la soberanía alimentaria y el derecho a un ambiente sano.

La LOTUGS define al ordenamiento territorial (art. 9) como “el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo”.

Corresponde a los GAD regionales (art. 11.1) la delimitación de los ecosistemas, cuencas hidrográficas y la localización de infraestructuras hidrológicas; a los GAD provinciales (art. 11.2), integrar el ordenamiento territorial de los cantones en función del modelo económico provincial, de infraestructura y de conectividad; a los GAD municipales y metropolitanos (art. 11.3), clasificar el suelo en urbano y rural y definir su uso y gestión, y racionalizar las intervenciones de los demás niveles de gobierno; y, a

los GAD parroquiales rurales (art. 11.4), acoger el modelo territorial cantonal y provincial, y especificar el detalle de la información existente.

Adicionalmente, la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (LOTTA), en su artículo 44 establece que la planificación productiva se debe enmarcar en la ETN y las estrategias de desarrollo rural a cargo de los GAD provinciales, en armonía con los PUGS rurales de los GAD municipales y metropolitanos. En ese sentido, la autoridad agraria nacional en coordinación con los GAD provinciales establecerá zonas de desarrollo agrario (art. 45), con planes y programas de inversión, promoción y protección de los suelos, así como el fomento de prácticas sustentables y sostenibles que contribuyan a la soberanía alimentaria.

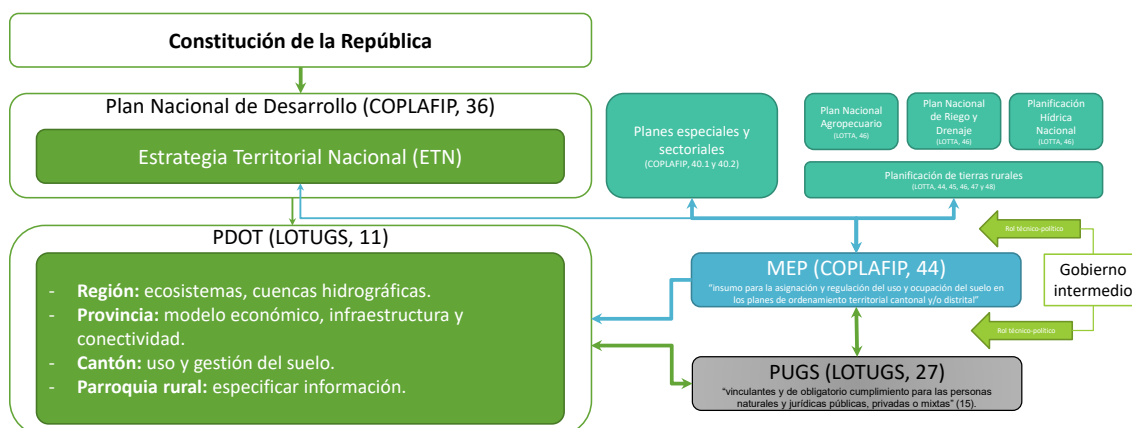
El ordenamiento de la producción agraria (art. 46) se realizará con base en la zonificación productiva establecida en el Plan Nacional Agropecuario, la ETN, el Plan Nacional de Riesgo y Drenaje y la Planificación Hídrica Nacional, y en concordancia con los PUGS cantonales y los PDOT de los GAD provinciales. La autoridad agraria nacional establecerá los usos productivos agropecuario, acuícola, forestal y silvícola en coordinación con los GAD provinciales, y los usos forestal y ecoturístico con las autoridades rectoras correspondientes; debiendo ser concordante con los PUGS cantonales (art. 47).

El Estado debe planificar el aprovechamiento de la capacidad de uso y potencial productivo agrario, ofreciendo apoyo a la agricultura familiar y campesina y organizaciones de la economía popular y solidaria, así como a pequeños y medianos productores, mediante la implementación de buenas prácticas agrícolas (art. 49).

La limitación de la ampliación de la frontera agrícola en ecosistemas frágiles y amenazados (art. 50) establece que se debe respetar los asentamientos humanos y actividades agrarias existentes, y en el caso de predios que correspondan a agricultura familiar y campesina de subsistencia, sus actividades deben enmarcarse en un instrumento de manejo zonal.

A manera de síntesis, el MEP se constituye en un instrumento articulador del ordenamiento territorial, que recoge las directrices nacionales establecidas en la ETN, pero además en los planes especiales y sectoriales, y en la planificación de tierras rurales (que se consolida desde los planes nacional agropecuario, de riego y drenaje, e hídrica), para desde la visión productiva generar un insumo para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo en los PDOT cantonales y metropolitanos, lo cual marca la generación de los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) de ese nivel de gobierno. Esta articulación permite alinear la acción de todos los niveles de gobierno; estableciendo en los GADP y los Consejos Provinciales un rol técnico-político que constituye el sentido del gobierno intermedio para el fortalecimiento de la descentralización y la coordinación con la desconcentración del gobierno central.

Gráfico 1: El MEP en el ordenamiento territorial



Incorporación del Modelo Económico Provincial en la actualización de PDOT

Para incorporar el MEP, de acuerdo con la metodología planteada, en la actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD provinciales, es necesario generar información específica para el diagnóstico estratégico, incluyendo:

- Diagnóstico económico, socio- cultural y ambiental
 - Generales:
 - ◆ Ubicación geográfica
 - ◆ Historia y cultura
 - ◆ Caracterización ecológica
 - ◆ Población y demografía
 - ◆ Principales sectores y cadenas
 - Económicas:
 - ◆ PIB Territorial
 - ◆ PIB Principales Sectores
 - ◆ Principales Cadenas de Valor (Volumen y Valor)
 - ◆ Flujos comerciales en mercados nacionales.
 - ◆ Peso de la Economía Popular y Solidaria y de la Agricultura Familiar Campesina.
 - ◆ Exportaciones (volumen y valor).
 - ◆ Nuevas actividades económicas.
 - Socioculturales:
 - ◆ Empleo, desempleo y subempleo.
 - ◆ Pobreza por ingresos.
 - ◆ Inequidades de género y etnoculturales
 - ◆ Pobreza por NBI.
 - ◆ Pobreza multidimensional.
 - ◆ Nutrición (desnutrición y sobrepeso).
 - ◆ Educación (énfasis en oferta técnica).
 - ◆ Salud (cobertura).
 - ◆ Diversidad cultural (Pueblos y nacionalidades y otros).
 - ◆ Cohesión social (gremios y dinámicas sociales).
 - Ambientales
 - ◆ Suelo y clima.
 - ◆ Ecosistemas y pisos agroecológicos.
 - ◆ Recursos naturales (estado de conservación).
 - ◆ Caracterización de principales ecosistemas.

- ◆ Deforestación y contaminación.
- ◆ Identificación de amenazas naturales, vulnerabilidades y riesgos incluyendo las amenazas derivadas del cambio climático.
- **Análisis territorial (potencialidades y debilidades):**
 - Mapeo Natural (ecosistemas, flora, fauna, recursos naturales, posición geográfica, clima).
 - Mapeo Cultural (cultura, educación, saberes y prácticas ancestrales, arquitectura, actividades productivas, productos o servicios locales, incluyendo diversos sectores).
 - Mapeo de Infraestructuras y servicios (viales, energía, conectividad, riego, drenaje, educación técnica y desarrollo de capacidades, asociatividad, logística de transporte, puertos y aeropuertos, redes de comunicación, iniciativas de transformación digital).
 - Mapeo Institucionalidad (entidades públicas locales y estatales con programas en el territorio, conglomerados privados, ONG y academia, cohesión social, ambiente de relaciones).
- **Análisis Sectorial:**
 - Sectores y cadenas (tradicionales, no tradicionales, nuevos, incluyendo economía circular y naranja).
 - Peso económico (producción en volumen y valor, exportaciones, conexiones con otros sectores para dinamización de la economía territorial).
 - Peso social (número de productores, peso de la EPS y de la AFC, generación de empleo, seguridad alimentaria).
 - Impacto ambiental (tipo y nivel de impacto).
 - Nivel de desarrollo (consolidado, en crecimiento, incipiente, por iniciar).
 - Oportunidades de mercado (situación de mercados actuales y tendencias de consumo, identificación de oportunidades y nichos sectoriales a nivel nacional e internacional).
 - Matriz de riesgos naturales y por cambio climático y medidas de mitigación.
 - Matriz de priorización de sectores y cadenas con criterios económicos, socioculturales y ambientales, con parámetros de puntuación.
- **Análisis de Cadenas:**
 - Matriz de caracterización de cadenas:
 - ◆ Indicadores económicos (incluyendo la distribución de la renta al interior de la cadena).
 - ◆ Indicadores sociales.
 - ◆ Indicadores ambientales.
 - ◆ Evaluación y priorización.
- **Análisis de Condiciones de Factores:**
 - Infraestructuras.
 - Servicios.
 - Tecnologías.
 - Entorno de políticas nacionales e internacionales.
 - Amenazas naturales y riesgos y asociados al cambio climático.
 - Relaciones entre actores.
 - Relación de los actores con el GAD.
 - Relación de los actores con el Gobierno Central.
- **Mapeo de intervenciones en territorio:**

- Políticas especiales.
- Inversiones.
- Programas y proyectos (públicos y de la cooperación).
- Breve descripción, presupuestos y nivel de avance.

La información más sensible para considerar se encuentra establecida en el “Diagnóstico económico, socio- cultural y ambiental,” “Análisis de condiciones de factores” y “Mapeo de intervenciones en territorio,” Esta se complementa con información del análisis territorial, sectorial, y de cadenas. Los datos recolectados deben ser procesados y organizados para alimentar cinco elementos esenciales:

1. Visión Económica-productiva Territorial.
2. Mapeo Territorial.
3. Priorización de Cadenas de Valor.
4. Peso de la EPS y de la AFC
5. Plan de infraestructura y Servicios.

La Visión Económica-productiva Territorial, debe reflejar la situación deseada de la provincia en un plazo determinado (alineado con la visión de mediano plazo), y en función de la cual debe estructurarse el mapeo territorial, la priorización de cadenas de valor, y el plan de infraestructura y servicios. En la visión es necesario reflejar la importancia del fortalecimiento de la economía popular y solidaria (alineado a la constitución – sistema económico social y solidario), así como la agricultura familiar campesina, en la estructura productiva de la provincia.

El mapeo territorial, es un insumo fundamental para la planificación, en el cual se identifique las zonas agroproductivas en las cuales se intervendrá. Además, es importante que se refleje, las intervenciones del gobierno nacional definidos tanto en planes sectoriales y especiales (de nivel nacional).

La priorización de las cadenas se toma como el producto de los planes sectoriales y de cadenas, anteriormente propuestos.

Para la selección o priorización de cadenas es necesario considerar criterios estratégicos, económicos, sociales y ambientales. Dentro de los criterios económicos, es prioritario incluir el rol de la Economía Popular y Solidaria, así como de la Agricultura Familiar Campesina dentro de la cadena, por su importancia para el sistema agroalimentario y para la reducción de brechas socioeconómicas de la provincia.

Por último, el plan infraestructura y servicios, debe evidenciar las carencias de las provincias y priorizar las actividades que permitan fortalecer el desarrollo de las cadenas de valor seleccionadas y la agricultura familiar campesina, como parte esenciales del sistema agroalimentario de la provincia.

Ordenamiento territorial: macrozonas de gestión

En sentido de ordenamiento territorial, el MEP debe identificar las relaciones de producción y las condiciones de conservación, cuya gestión territorial permita mantenerlas, fortalecerlas o transformarlas, impulsando así el desarrollo sostenible provincial; para esto se plantean los siguientes objetivos:

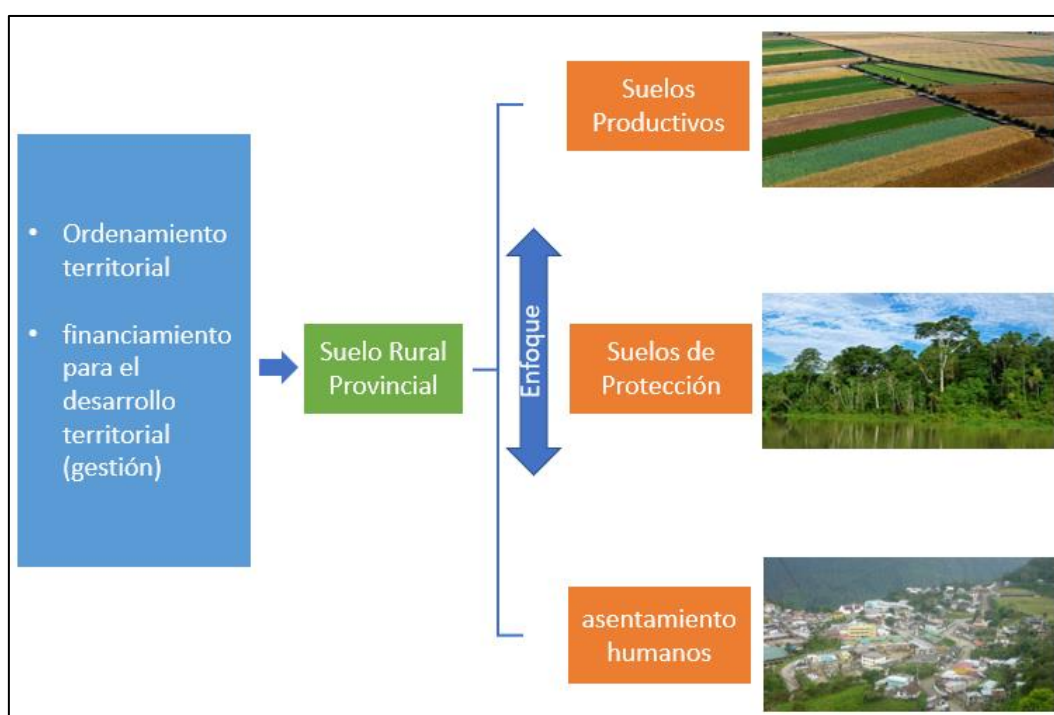
- Territorializar las relaciones de producción y las condiciones de conservación identificadas a través de la delimitación de “macrozonas de gestión territorial” que permitan la óptima gestión del suelo rural provincial.

- Determinar, en base a la ley y normativa vigente, posibles procedimientos para la gestión del suelo rural y financiamiento para el desarrollo provincial.

Si bien cada nivel de gobierno tiene la competencia exclusiva para el desarrollo y ordenamiento de su territorio, la gestión de este debe ser concurrente con otros niveles de gobierno lo que les obliga a establecer mecanismos para una articulación multinivel y multiactor donde coincidan las visiones y desarrollo provinciales, cantonales, parroquiales y de la sociedad civil que habitan en el suelo rural.

A partir de esta articulación se puede proponer procedimientos para la gestión concurrente del suelo rural y generar el financiamiento para el desarrollo territorial cuyos recursos puedan ser dirigidas a programas y proyectos para mantener, fortalecer o transformar las zonas de producción, conservación y de asentamientos humanos.

Gráfico 2: Enfoque Macrozonas de Gestión Territorial



Con base en las diferentes dinámicas implantadas en un territorio, su capacidad territorial se construye a partir de sus características físicas, sociales, económicas y ambientales. Los instrumentos de gestión a escala territorial son herramientas que inciden en los modelos territoriales deseados provincial, cantonal y parroquial, y aportan a la construcción de los componentes estructurantes y urbanísticos, así como, la normativa urbanística de los planes de uso y gestión del suelo cantonal.

A partir de lo anterior se define a las “**macrozonas de gestión territorial**” como un instrumento para la gestión a escala territorial que delimita polígonos rurales enfocados en zonas productivas, de protección y asentamientos humanos, cuyas actividades contribuyen a fortalecer y potencializar las cadenas productivas, la soberanía alimentaria, la AFC y la consolidación de actores productivos.

Son objetivos de las macrozonas de gestión territorial los siguientes:

1. **Localizar**, en el suelo rural, las zonas cuya capacidad territorial, competitividad, actividad económica y de conservación influyen en el desarrollo económico provincial.
2. **Articular** la planificación provincial, cantonal y parroquial a partir de las dinámicas territoriales - productivas generadas entre el suelo rural y el suelo urbano, fortaleciendo así, el ordenamiento territorial.
3. **Determinar** las diferentes oportunidades y potencialidades de las zonas productivas, de conservación y asentamiento humanos implantadas en el suelo rural provincial, con el objetivo de mantenerlas, fortalecerlas y gestionarlas a través de la gestión del suelo y el financiamiento para el desarrollo territorial.

Cada provincia deberá definir sus macrozonas de gestión territorial con el fin de implementar los objetivos y estrategias establecidas en el modelo económico provincial.

Esta información, a su vez, se convertirá en un insumo necesario para construir las visiones de desarrollo y modelos territoriales deseados de las provincias, cantones y parroquias y, de igual manera, constituirá un insumo para la construcción del plan de uso y gestión del suelo cantonal, específicamente, en sus componentes estructurante y urbanístico, orientando la aplicación de la normativa urbanística y la gestión del suelo rural.

Las Macrozonas de Gestión Territorial se aplicarán como un instrumento de gestión a escala territorial necesario para para el ordenamiento y la gestión del suelo provincial, des los siguientes insumos:

- **Análisis espacial político – administrativo**

Es necesario observar la distribución del suelo de clasificación rural entre los diferentes límites políticos administrativos, entendiendo el porcentaje que cada uno de los niveles de gobierno maneja y gobierna, enfocándose las zonas productivas, de conservación y asentamientos humanos que las integran.

Para este análisis es necesario la siguiente información: 1) los límites provinciales, cantonales y parroquiales; 2) la clasificación del suelo cantonal aprobado en el Plan de Uso y Gestión del Suelo.

- **Análisis espacial de la cadena productiva**

El suelo rural, a partir de sus zonas productivas, de conservación y asentamientos humanos, al establecer relaciones con el suelo urbano se crean sinergias que generan cadenas productivas, impulsan la soberanía alimentaria y consolidan redes de actores base de la economía provincial.

Para el análisis de la cadena productiva identificar y georeferenciar territorialmente cada uno de los procesos productivos por el cual se encuentra especializándose cada una de las zonas de la provincia.

Para este análisis es necesario información sobre insumos, producción, transformación y comercialización y consumo.

- **Análisis espacial del sistema de soberanía alimentaria**

Información de producción: 1) Capacidad de Uso de la Tierra – que determina la aptitud del suelo para su aprovechamiento bajo una categoría o tipo de utilización desde la perspectiva de producción agropecuaria, forestal y/o natural; 2) Rol del suelo – se deberá identificar de manera específica el suelo de producción agraria, pecuaria, acuícola, estableciendo si el mismo está dirigido para el autoconsumo, comercialización o ambos; 3) Sistema público de soporte (infraestructura de riego y accesibilidad); 4) Estudio para la reducción de riesgos de desastre (amenazas, vulnerabilidades, exposición) – Se deberá identificar las amenazas, vulnerabilidades y la exposición de los suelos productivos; esto debe permitirnos el desarrollo de estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático; 5) Puesta en valor del patrimonio biocultural que permita la identificación, entre otros, de prácticas y saberes productivos.

Procesos de transformación: 1) identificar la capacidad territorial a partir de la existencia de polígonos industriales y actividades turísticas.

Brechas urbano - rural: 1) Pobreza por NBI de la población; 2) Tasa de desempleo; 3) Tasa de empleo bruto; 4) Tasa de empleo adecuado / pleno.

- **Análisis espacial de los actores productivos**

La soberanía alimentaria no sólo depende de asegurar la producción suficiente de alimentos, sino determinar que alimentos se producen, cómo y en que escala. Lo anterior evidencia que se hace necesario identificar y fortalecer a los actores que territorialmente se encuentran relacionados a la cadena productiva, principalmente la producción, ya que se vuelven elementos cruciales para el aseguramiento de la soberanía alimentaria.

Para este análisis es necesario la siguiente información: 1) Identificación de las redes compuestas por la agricultura familiar y campesina; 2) Identificación de las redes compuestas por la Economía Popular y Solidaria.

Una vez utilizados los diferentes análisis espaciales para construir el diagnóstico, es necesario territorializarlo a partir de un proceso de delimitación cuyo objetivo sea la focalización de estrategias, programas y proyectos para el mantenimiento y fortalecimiento del suelo rural.

Para esta delimitación se recomienda un geoproceto de zonas homogéneas cuya utilidad será describir la complejidad de las actividades productivas y comprender la relación que éstas mantiene con los actores y el territorio.

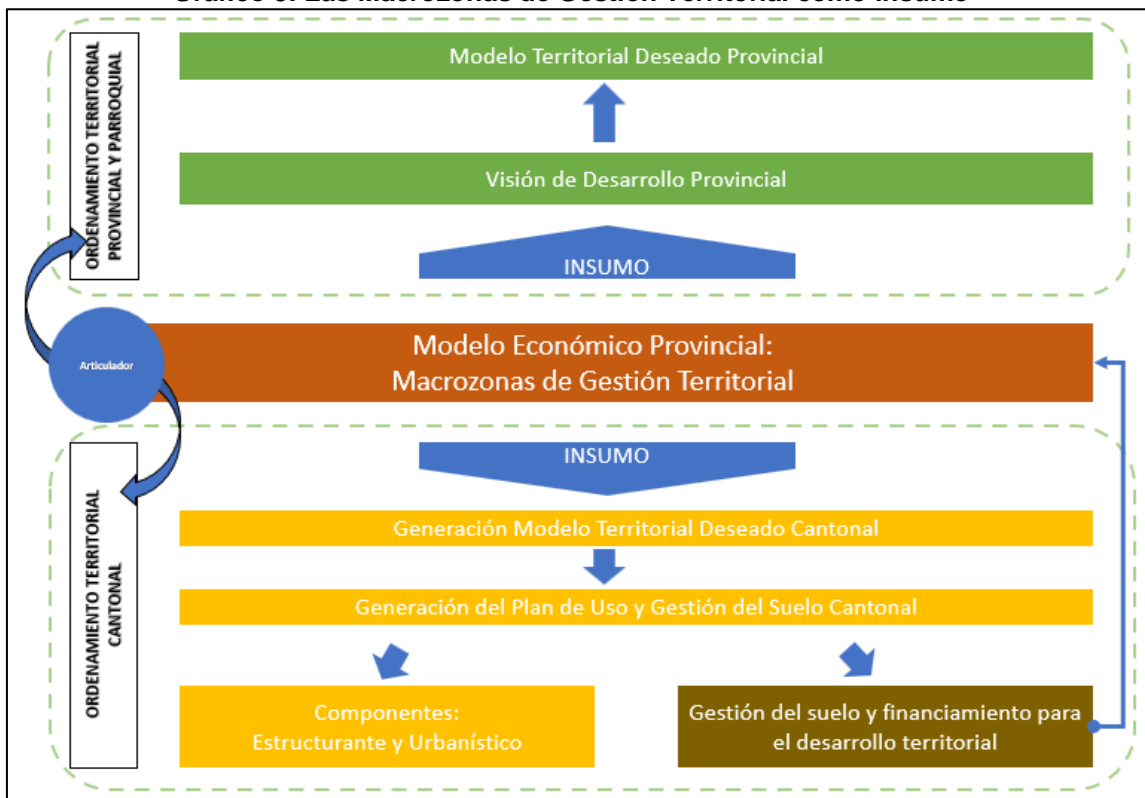
La importancia de este geoproceto es ubicar y delimitar las diferentes aglomeraciones de elementos (suelo, actividades, actores, etc.) que son parte de la cadena productiva, el sistema de soberanía alimentaria y actores productivos, cuya interacción contribuyen a la conformación de redes de cooperación, impulsando la especialización, competitividad y el desarrollo productivo provincial.

Cada nivel de gobierno tiene la competencia exclusiva de planificar el desarrollo y ordenamiento de su territorio; sin embargo, para una territorialización óptima de los objetivos planteados, es necesario una planificación concurrente entre todos los niveles de gobierno.

Es por esta razón que el establecer macrozonas de gestión territorial tiene el objetivo de convertirse en un instrumento de gestión territorial a nivel provincial, en el marco de los lineamientos de la planificación territorial, fortaleciendo la descentralización y como un insumo para el desarrollo y ordenamiento territorial a escala cantonal y parroquial. Sumado, la identificación de las cadenas productivas, el sistema de soberanía alimentaria y redes de actores productivos, aportan a la construcción del plan de uso y gestión del suelo cantonal, siendo este, el que define, entre otros, los instrumentos de planeamiento de suelo, la normativa urbanística y la gestión del suelo. El fin último de las macrozonas es contribuir al ordenamiento territorial y al financiamiento para el desarrollo.

Lo anterior impulsa la coordinación y planificación multinivel, consolidando una unidad territorial cuyas complejidades deben ser abordadas de manera integral. Sumado, permite posicionar al modelo económico provincial como una fuente de información cuya territorialización representada en las macrozonas de gestión territorial, faculta a otros niveles de gobierno a una mejor toma de decisiones con respecto a la visión de desarrollo, ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo.

Gráfico 3: Las Macrozonas de Gestión Territorial como insumo



La coordinación entre el modelo económico provincial y el ordenamiento territorial cantonal y parroquial se lo dará de la siguiente manera:

1. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal y Parroquial. - El modelo territorial deseado (MTD) *“proyecta la imagen ideal del cantón o la parroquia a través de una representación gráfica del territorio, para llevar a cabo -de manera sostenible, segura, adecuada, equitativa y eficiente- la ocupación y actividades de la población en su territorio”* (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019). El modelo económico provincial y las macrozonas de gestión territorial aportan a definir el ordenamiento territorial provincial, cantonal y parroquial expresado en el MTD, enfatizando la

relación entre las microrregiones sostenibles¹, el área urbana y los cantones limítrofes.

2. Plan de Uso y Gestión de Suelo: la información que aporta el modelo económico y las macrozonas de gestión territorial provincial es de suma importancia ya que permitirá a los cantones definir la clasificación del suelo, subclasificación del suelo rural, incluyendo los polígonos de intervención territorial rural, tratamientos urbanísticos y los aprovechamientos.

Finalmente, para lograr acceder a las potencialidades y oportunidades del suelo rural a través de los programas y proyectos identificados en las diferentes macrozonas de gestión territorial, se propone gestionar el suelo a partir de propuestas de procedimiento que utilicen el aprovechamiento urbanístico e instrumentos de gestión del suelo establecidos en el plan de uso y gestión del suelo cantonal, a fin de obtener financiamiento para el desarrollo territorial del suelo rural.

Inversión territorial para la implementación del Modelo Económico Provincial

Para la priorización de la inversión en el marco de la implementación del MEP se plantean los siguientes principios:

- Vinculación de los distintos niveles de planificación supranacional, nacional y subnacional con las necesidades diferenciadas de la población y los territorios, y la asignación de recursos en coherencia con estos. Que permita la alineación vertical de la planificación y financiamiento complementario entre los distintos niveles de gobierno y el sector privado.
- Definir una normativa técnica homologada bajo criterios de equidad, eficiencia, eficacia, sostenibilidad y transparencia, que se adapte a las situaciones económicas cambiantes y fomentar la orientación a resultados acompañado de un fuerte liderazgo político.
- Desarrollo de una visión a largo plazo como instrumento orientador de acciones sectoriales y territorializadas de inversión pública, bajo enfoque plurianual y complementario entre los gobiernos nacionales, provinciales, municipales y parroquiales.
- Desarrollo de capacidades permanentes en todos los niveles de gobierno y transferencia continua de conocimiento.
- Continuidad de las políticas y metodologías de inversión bajo criterios de adaptabilidad y simplicidad.

Sobre esta base se definen lineamientos para el modelo de priorización de la inversión territorializada. Su aplicación se sugiere que sea paulatina de acuerdo con las capacidades de los niveles de gobiernos, y enfocada en programas o proyectos nuevos o en etapa de ejecución, cuya reformulación no afecte servicios o derechos de la población beneficiaria.

¹ La estructura urbana y rural se articula armónicamente conformando en el territorio rural un sistema de microrregiones rurales sostenibles, las cuales aprovechan las relaciones económicas, sociales, culturales y ambientales actuales y promueven el desarrollo inclusivo, un ambiente sano y ecológicamente equilibrado para sus pobladores.

1. Los programas o proyectos de inversión nuevos, independientemente de si corresponden a fase de perfil, prefactibilidad o factibilidad, deben contar con una evaluación ex ante.
2. Todo programa o proyecto de inversión debe:
 - 2.1. Señalar si existe alineación con un objetivo de la Agenda de Desarrollo 2030.
 - 2.2. Señalar si existe alineación un objetivo del PND vigente.
 - 2.3. Señalar si existe alineación con las Agendas Nacionales de Igualdad.
 - 2.4. Señalar vinculación o contribución al PDOT provincial.
 - 2.5. Identificar la competencia o función del nivel de gobierno provincial en la que se enmarca el programa o proyecto de inversión.
 - 2.6. Señalar el problema y potencialidades territoriales identificadas en el PDOT con el que se alinea.
 - 2.7. Identificar si presenta complementariedad o duplicidad con otras iniciativas de carácter público o privado implementadas en la misma localidad territorial o a nivel nacional.
 - 2.8. Seleccionar uno de los sectores priorizados en el MEP en el que se enmarca, y guardando coherencia con los objetivos generales y específicos del proyecto.
 - 2.9. Especificar si la iniciativa fomenta o fortalece alguno o varios de los enfoques del MEP: Básico, Transversal o Metodológico.
 - 2.10. Identificar si existen beneficiarios de la iniciativa que se enmarquen bajo actores priorizados del MEP: Mujeres, jóvenes, pueblos y nacionalidades, y grupos vulnerables, economía popular y solidaria y agricultura familiar campesina.

Con la información anterior, los programas o proyectos deberán cumplir con los siguientes criterios:

Criterio de Verificación

- Alineación a uno de los objetivos de la Agenda de Desarrollo 2030
- Alineación a uno de los objetivos del PND vigente

Si las iniciativas de inversión no se alinean a un ODS o un objetivo del PND se sugiere revisar el proyecto.

Criterios Obligatorios

- Vinculación o contribución al PDOT provincial.
- Correspondencia con prioridades del MEP
- La iniciativa de inversión se enmarca en una competencia o función del nivel de gobierno provincial
- La iniciativa de inversión se enmarca en una competencia del nivel cantonal o parroquial
- La iniciativa de inversión no se duplica con otras iniciativas de carácter público o privado.

Si el programa o proyecto no cumple con estos criterios, se considera no prioritario.

Criterios de ponderación

En este criterio se consideran los siguientes aspectos:

Satisfacción de necesidades básicas en la población: aspecto vinculado a la generación de capacidades y oportunidades de la población relacionadas a nutrición, educación, salud preventiva, vivienda e infraestructura de saneamiento básico, protección y seguridad social dirigidas particularmente a los grupos de atención prioritaria; y la generación de empleo, acceso a crédito productivo, fortalecimiento de iniciativas asociativas, cooperativas y solidarias, especialmente aquellas impulsadas por mujeres o grupos de atención prioritaria². Así también, el aspecto de la acumulación de capital en los sectores generadores de valor, encaminada a reducir la estructura de costos, aumentar su rentabilidad y fortalecer la productividad sistémica del país; mediante la inversión en Infraestructura de vialidad, transporte y logística, plataformas de I+D, centros estratégicos de investigación; especialización de la capacidad instalada (capacitación industrial especializada, educación técnica y superior de cuarto nivel y transferencia de tecnología); y, fomento a las industrias nacientes que contribuyan a generar industria de alimentos, industria textil, industria de la construcción (con énfasis en vivienda social), industria farmacéutica de genéricos, servicios turísticos comunitarios y servicios ambientales. (SENPLADES, 2009) .

Para la implementación de este criterio se aplicarán los siguientes parámetros:

- Alineación a una o varias de las 5 Agendas de Igualdad vigentes.
- Complementariedad con otras iniciativas de carácter público, privado, mixto o comunitario.
- Contribución a fortalecer una potencialidad del territorio.
- Contribución a resolver un problema del territorio.
- De acuerdo con la ubicación del proyecto, contribución al cierre de brechas:
 - Con prioridad de las intervenciones rurales sobre las urbanas en la provincia.
 - Empelando los indicadores de Pobreza por NBI de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), específicamente con el indicador % de pobres.
- Aporte de la Iniciativa al fortalecimiento o desarrollo de uno o varios enfoques del MEP:

² Satisfacer las necesidades básicas de la población abarca aspectos que son competencias de distintos niveles de gobierno. En el caso específico del documento desarrollado, al contemplar criterios de priorización de inversión en el marco del Modelo Económico Provincial, las competencias que no corresponden al nivel de gobierno provincial hacen referencia a un trabajo cooperativo que permita fortalecer el proceso de planificación para el desarrollo y el rol del gobierno intermedio.

- Enfoque básico: Garantía de derechos; redistribución de recursos y riquezas; cierre de brechas, desarrollo humano sostenible; economía popular y solidaria, AFC; protección del patrimonio natural; reconocimiento del patrimonio cultural.
- Enfoque Transversal: Promoción de la participación ciudadana; apoyo e incentivos a la economía popular y solidaria; equidad de género, intergeneracional, de interculturalidad y grupos prioritarios; fomento al uso de tecnologías amigables con el ambiente (transición agroecológica); medidas de adaptación y mitigación al cambio climático; fomento de los enfoques de sostenibilidad (economía circular, naranja, azul, bajo impacto en carbono y bioeconomía); innovación y desarrollo de capacidades; resiliencia y manejo de riesgos; y, articulación entre niveles de gobierno.
- Enfoque Metodológico: Cierre de brechas urbano-rurales; fortalecimiento de cadena, clúster o trama productivo priorizado; fortalecimiento del sistema agroalimentario provincial; infraestructura productiva (vial, conectividad y logística, riego, drenaje, energía, tecnología); eficiencia de costos; diferenciación por calidad; y, diversificación productiva.
- Beneficiarios de la iniciativa correspondientes a un grupo prioritario: mujeres, jóvenes, pueblos y nacionalidades, grupos vulnerables, economía social y solidaria, y agricultura familiar campesina.

Por cada criterio que la iniciativa de inversión cumple, el proyecto recibe un puntaje.

Para la aplicación de la metodología de priorización, se dispone de un modelo de priorización descrito a continuación, cuya herramienta se encuentra disponible en el Anexo 2 y la descripción de los campos en el Anexo 3.

Es importante señalar que la herramienta dispone de una lista de opciones desplegadas correspondientes a la descripción o composición de los principios y lineamientos de la metodología de priorización en la mayoría de los campos de información, y el cumplimiento de los criterios es automático a partir del ingreso de información señalada en las directrices.

Alternativas de financiamiento

Entre las alternativas de financiamiento se identifican:

- Mayor capacidad de generación de ingresos propios.

Al hacer referencia al incremento de recaudación tributaria, entre algunas opciones concretas se pueden señalar: la generación de incentivos por externalidades, tres ejemplos son el Programa Ecuador Carbono Cero, el Programa de Reducción de emisiones REM Ecuador, y el Programa REDD +; la creación de tasas y contribuciones especiales de acuerdo con lo señalado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que pueden vincularse tanto a los instrumentos de gestión del suelo

como a dinámicas de financiamiento para competencias específicas en el marco del MEP; y la monetización de activos históricos y patrimoniales.

- Acceso responsable a mercados de financiamiento.

El acceso responsable a mercados de financiamiento por parte de los gobiernos subnacionales de acuerdo con los datos recolectados por el BID y el BdE a nivel de la región y en el Ecuador es bajo en comparación a otras regiones del mundo. En muchos casos, el acceso a mercados nacionales e internacionales de financiamiento requiere la reforma de marcos normativos y técnicos, enfocándose especialmente en transparencia y responsabilidad fiscal subnacional. Entre los Instrumentos claves a fortalecer se encuentran: a) la transparencia financiera subnacional; b) estandarización de metodologías para generación de datos y estadísticas; c) generación de mecanismos de monitoreo completos, fiables y oportunos; d) generación de alertas tempranas de riesgos fiscales; y e) mejora de las capacidades de gestión de endeudamiento de los gobiernos locales.

- Estructuración de fondos comunes entre los distintos niveles de gobierno con fines específicos.

La estructuración de un fondo común viabiliza el manejo y gestión de recursos públicos provenientes de una o distintas fuentes de financiamiento a ser ejecutados a favor de una o varias poblaciones, regiones o localidades con objetivos comunes debidamente establecidos. Como son los Fondos de Agua, propuestas de un Fondo para la lucha contra el hambre, Fideicomiso Provincial para la implementación de obras y programas estratégicos provinciales como el Fondo de Desarrollo Territorial de la Provincia de Manabí.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en el artículo 3 establece que los recursos públicos, son todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones que pertenecen al Estado y a sus instituciones, independientemente de la fuente de la que procedan, se incluye los recursos de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título, realicen a favor del Estado o de sus instituciones, las personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales.

De conformidad con lo establecido en el artículo 163 del COPLAFIP, toda gestión y acreditación de recursos públicos, incluyendo los correspondientes a los GAD se manejarán en el Banco Central del Ecuador mediante cuentas especiales. Adicionalmente, existe la posibilidad de gestionar proyectos a través de fondos a rendir cuentas entre otros mecanismos con la aprobación previa del Ministerio de Economía y Finanzas.

El artículo 181 del Reglamento al COPLAFIP establece la posibilidad de gestionar recursos públicos a través de fideicomisos para lo cual el GAD correspondiente deberá solicitar autorización al Ministerio de Finanzas.

- Delegaciones (a través de alianzas público - privadas, público- comunitarias, y público – privadas - comunitarias), y trabajo cooperativo.

La Constitución del Ecuador establece que el Estado podrá delegar a empresas mixtas, o excepcionalmente a la iniciativa privada o economía popular y solidaria, la gestión de los sectores estratégicos y/o la prestación de los servicios públicos, en los casos contemplados en la ley.

El Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones – COPCI y la Ley de Alianzas Público-Privadas definen entre las modalidades de delegación las asociaciones público-privadas, la concesión, la alianza estratégica u otras formas contractuales establecidas en la normativa señalada.

El COOTAD en el artículo 283 permite a los GAD, por excepción, delegar la prestación de servicios públicos de su competencia a la iniciativa privada.

En el marco de las propuestas de financiamiento alternativo mencionado se debe contemplar las siguientes consideraciones:

- La viabilidad de las fuentes de financiamiento alternativo requiere en algunos casos de modificaciones o del diseño de nueva normativa legal y técnica a nivel nacional y subnacional.
- La implementación de las propuestas requiere el fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades en todos los niveles de gobierno.
- La creación de un sistema nacional de inversión homologado entre los niveles de gobierno.
- Procurar la continuidad de las políticas implementadas.
- Mejorar las capacidades, transparencia y coordinación entre todos los niveles del sector público regional, nacional y local especialmente en temas de finanzas públicas, estadísticas y alertas de riesgos fiscales.
- Impulso a temas transversales a la inversión pública subnacional en cuatro áreas: facilitación de la inversión privada; gestión fiscal digital; enfoque de género y diversidad a nivel territorial; y acción frente al cambio climático.
- Aplicación paulatina de procesos, metodologías y herramientas de acuerdo con las capacidades de los niveles de gobierno.

CONCLUSIONES

El MEP se constituye en un instrumento articulador del ordenamiento territorial, que recoge las directrices nacionales establecidas en la ETN, pero además en los planes especiales y sectoriales, y en la planificación de tierras rurales (que se consolida desde los planes nacional agropecuario, de riego y drenaje, e hídrica), para desde la visión productiva generar un insumo para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo en los PDOT cantonales y metropolitanos, lo cual marca la generación de los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) de ese nivel de gobierno. Esta articulación permite alinear la acción de todos los niveles de gobierno; estableciendo en los GADP y los Consejos Provinciales un rol técnico-político que constituye el sentido del gobierno

intermedio para el fortalecimiento de la descentralización y la coordinación con la desconcentración del gobierno central.

Para la generación del MEP se debe considerar el rol del GAD Provincial, como gobierno intermedio, a fin de generar una visión económica-productiva territorial, que involucre y articule a todos los niveles de gobierno, y que sea el punto de partida para la actualización de los PDOT de cada GAD. Esta visión permite estructurar una mirada común sobre el territorio, identificar de manera coherente y consistente los actores territoriales, la priorización de cadenas de valor, y el plan de infraestructura y servicios. En la visión es necesario reflejar la importancia del fortalecimiento de la economía popular y solidaria (alineada a la constitución – sistema económico social y solidario), así como la agricultura familiar campesina, en la estructura productiva de la provincia.

A partir de esta articulación es indispensable lograr la vinculación de procedimientos para la gestión concurrente del suelo rural y generar el financiamiento para el desarrollo territorial cuyos recursos puedan ser dirigidos a programas y proyectos para mantener, fortalecer o transformar las zonas de producción, conservación y de asentamientos humanos. Para este fin se plantea la definición de “macrozonas de gestión territorial” como un instrumento para la gestión a escala territorial que delimita polígonos rurales enfocados en zonas productivas, de protección y asentamientos humanos, cuyas actividades contribuyen a fortalecer y potencializar las cadenas productivas, la soberanía alimentaria, la AFC y la consolidación de actores productivos