

“NECESIDADES Y DEMANDAS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y ASESORAMIENTO TÉCNICO DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE LA PROVINCIA DE LOJA – ECUADOR, RELACIONADOS CON EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y LA MOVILIDAD HUMANA”

- Universidades participantes: Universidad Politécnica y Universidad Pontificia Comillas
- Investigadores Principales: Silverio Alarcón (UPM) y Mercedes Fernández (UPComillas)

INDICE

	Pág.
1. Presentación.	3
2. Diagnóstico:	6
2.1 Caracterización de la Provincia de Loja. Estadísticas sociales y de condiciones de vida	8
2.2 El marco legal y el nuevo rol de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) en Loja	12
3. Las propuestas de fortalecimiento político – institucional de la Provincia de Loja.	15
4. Matriz de la línea de base:	17
4.1. Punto de partida	17
4.2. Variables consideradas en la elaboración de los indicadores propuestos en la matriz de la línea de base.	20
5. Recomendaciones y sugerencias para la asistencia técnica.	21

1. Presentación.

A continuación se presenta el Resumen Ejecutivo con los principales avances y resultados del proyecto **“Necesidades y demandas de fortalecimiento institucional y asesoramiento técnico de los gobiernos locales de la provincia de Loja – Ecuador, relacionados con el desarrollo económico local y la movilidad humana”**. El proyecto ha sido realizado bajo la coordinación de la Universidad Politécnica de Madrid y la Universidad Pontificia Comillas y ha contado con la colaboración y participación de la Universidad Técnica Particular de Loja.

Para la elaboración del proyecto, tal y como se expuso en el Informe de avance presentado en mayo pasado, se siguió una metodología que se basó en la realización de un exhaustivo **análisis documental**, a través de la exploración de fuentes estadísticas y documentales que permitió realizar una caracterización actualizada de la Provincia de Loja a partir de la cual establecer los temas claves relacionados con el desarrollo económico local a ser incorporados en el diagnóstico. Los diferentes documentos e Informes que han servido de insumo para el análisis documental se encuentran detallados en el apéndice bibliográfico del Informe Final presentado.

Uno de los puntos centrales de esta fase del proyecto fue la revisión y análisis de la información contenida en los planes nacionales y provinciales de desarrollo y de migración, así como de las propuestas relacionadas con la promoción del desarrollo económico de la Provincia de Loja. De esta manera el Informe presenta una sistematización de:

- El Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010.
- Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013.
- Plan de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007 – 2010.
- Plan Regional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Región 7 Sur.
- Agenda Productiva de la Provincia de Loja

La sistematización realizada de esta documentación permitió cumplir uno de los objetivos específicos del proyecto:

- Elaborar un análisis comparativo sobre las líneas estratégicas de desarrollo y programas de intervención establecidas por los diferentes planes nacionales y regionales relacionados con la provincia de Loja.

En paralelo al análisis documental, se realizó un **trabajo de campo** en Ecuador, tanto en Quito como en Loja, efectuando un conjunto de 45 entrevistas a profundidad realizadas a diferentes entidades y agentes sociales. El listado detallado de las personas, organismos e instituciones entrevistadas aparece en el Anexo 1 del Informe Final.

La realización de las entrevistas a profundidad realizadas a Alcaldes y técnicos de los diferentes cantones, y a los responsables de organismos tales como: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Programa de Naciones Unidas

para el Desarrollo (PNUD), Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), entre otras, permitió cumplir los objetivos planteados por el proyecto y presentar en el documento la:

- Identificación y sistematización de las propuestas de los principales actores del desarrollo local (alcaldías, agencias de desarrollo, universidades locales, gremios y entidades sociales y de asociaciones de emigrantes lojanos, entre otras).
- Identificación de las principales fortalezas y debilidades de los ayuntamientos relacionadas con la gestión de los planes de desarrollo provincial
- Aproximación a las dificultades relacionadas con el grado de integralidad y transversalidad de las acciones desarrolladas entre los diferentes niveles de gobierno y otras entidades públicas que intervienen sobre la realidad regional y local.
- Relación sobre las actividades que los gobiernos locales han realizado vinculadas con la gestión de proyectos y la reinserción de la población migrante que retorna a la región.

A partir de la sistematización de las entrevistas realizadas y de la revisión documental se procedió a la **elaboración del diagnóstico y de la línea de base** identificando las necesidades vinculadas al FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL y las demandas de ASISTENCIA TÉCNICA relacionadas con el DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL, tomando en consideración:

- el contexto sociodemográfico y socioeconómico de la provincia y cantón (capital de provincia /cantones rurales/ diversidad étnica de la población/ alto porcentaje de población emigrante/ municipio fronterizo, etc.);
- los contextos locales de movilidad humana (emigración, retornados, impacto de las remesas, proyectos relacionados con la movilidad fronteriza).

La sistematización de la información, tanto cualitativa, como cuantitativa, realizada en el **diagnóstico**, permitió tener una caracterización que sirvió de punto de partida para establecer los avances y logros relacionados con el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales de la Provincia de Loja. Estos fueron agregados agrupándolos en torno a tres categorías de análisis:

- Gestión estratégica: Implementación de políticas y objetivos institucionales de desarrollo económico local-DEL, que apoyen el cumplimiento de la visión y objetivos estratégicos en el eje económico de los Planes Estratégicos Territoriales y que guarden coherencia con los planes nacionales y sectoriales.
- Gestión operativa: Internalización del rol de promotor y facilitador de autoridades, funcionarios, trabajadores municipales, afectando la estructura organizacional municipal y el desarrollo de determinados instrumentos de gestión.

- Gestión participativa: Incorporación de los actores locales relacionados con el desarrollo económico local en la formulación, implantación, evaluación y retroalimentación del plan.

A partir de esta primera caracterización se identificó un conjunto de indicadores relacionados con las categorías de análisis propuestas que permitieron establecer áreas críticas vinculadas al fortalecimiento institucional y demandas potenciales de asesoramiento técnico. La elaboración de la **Matriz de línea de base** presentada en al final del Informe permitió:

- Establecer un conjunto de **indicadores cuantitativos y cualitativos** relacionados con el fortalecimiento institucional.
- Identificación de **potenciales áreas de cooperación institucional** del Ayuntamiento de Madrid y de las Universidades vinculadas a la Red con el gobierno provincial de Loja, y la
- Elaboración de una **propuesta metodología sobre fortalecimiento institucional** que pueda ser transferible a otras regiones de Ecuador.

2.1. Caracterización de la Provincia de Loja: Estadísticas sociales y de condiciones de vida.



La provincia de Loja está situada en la zona sur de Ecuador y limita con las provincias de Zamora Chinchipe, en el oriente, y El Oro, al oeste. Al sur limita con Perú. Su extensión de 11.027 km² está dividida administrativamente en 92 parroquias y 16 cantones: Loja, Calvas, Catamayo, Chaguarpamba, Celica, Espíndola, Gonzanamá, Macará, Paltas, Puyango, Saraguro, Sozoranga, Zapotillo, Pindal, Quilanga, Olmedo.

La población económicamente activa (PEA) de la provincia es de 267.643 habitantes que corresponde con el 59,91% de sus habitantes. En el área rural la economía se basa primer lugar en la producción agropecuaria; sin embargo, en los centros urbanos el sector de mayor importancia es el de servicios. El sector industrial es débil y se concentra fundamentalmente en la producción de azúcar, lácteos, embutidos, artesanía, alimentos y bebida. El turismo es un sector que ha crecido en la última década, principalmente en la ciudad de Loja y Vilcabamba.

De acuerdo al Informe Provincial de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la provincia de Loja ha realizado ciertos avances en la consecución de los ODM. De hecho, se ha logrado eliminar las desigualdades entre géneros en la educación primaria y secundaria, reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves y reducir a la mitad las personas que carecen de acceso a servicios de saneamiento básico. Por otro lado, la mayoría de los indicadores de las metas establecidas por los ODM están bien encaminados y se prevé su cumplimiento en el plazo previsto: es el caso de la pobreza extrema, matrícula básica y analfabetismo, mujeres electas a cargos públicos y tasa de mortalidad materna. Sin embargo, es motivo de preocupación que aún hay un número significativo de indicadores que demuestran que no se alcanzarán las metas fijadas para el 2015.

En lo que respecta a la equidad de género en la provincia de Loja, y tomando como referencia el documento “Línea de Base de los derechos humanos de las mujeres y la diversidad sexo genérica de la provincia de Loja”, elaborado por la asociación de Mujeres de la Frontera de Loja (CODEMUF), se puede afirmar que no existe conciencia de género evidenciándose en la ausencia de política de género en la mayoría de instituciones públicas, estadísticas desagregadas por género o referentes a ámbitos específicos que afectan a la mujer, enfoque de género en los planes de desarrollo y en los presupuestos. Además, hay poco conocimiento por parte de las mujeres sobre sus derechos, especialmente en lo concerniente a salud sexual y reproductiva. Estas y otras cuestiones hacen que actualmente, en la provincia de Loja, exista una brecha de género que afecta, entre otros ámbitos, a la representatividad de la mujer en los diferentes cargos públicos y en los niveles de toma de decisiones, integración en el mercado laboral, oportunidad de acceso a empleos mejor remunerados.

Respecto al tema de la movilidad humana la acción que se viene desarrollando desde la Secretaría Nacional del Migrante – SENAMI- ha permitido hacer más visible la importancia del hecho migratorio a nivel nacional, pero a nivel de la Provincia de Loja éste no ha sido incorporado como tema en los planes de ordenamiento territorial a pesar de su condición de provincia fronteriza con el Perú y de la existencia de varias organizaciones y entidades que viene trabajando en relación al tema, como por ejemplo, Cáritas, Cruz Roja y las redes de Movilidad Humana de Loja, Calvas y Macará.

Si bien desde 2009 se viene celebrado en el mes de septiembre, el “Mes de la Movilidad Humana” con el desarrollo de varias actividades relacionadas con la interculturalidad, el tema no se ha incorporado en la agenda de las áreas de planificación, ni de fomento productivo del gobierno provincial, ni de los gobiernos locales.

A continuación se resumen los principales datos del diagnóstico sobre estadísticas sociales y económicas de la Provincia de Loja.

- **EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN**

La población de la provincia de Loja ha crecido a tasas inferiores a las registradas en otras zonas del país. Así, se ha pasado de 384.698 habitantes en el Censo de 1990, a 404.835 en 2001, y a 448.996 en 2010, que suponen aumentos del 5,2% entre 1990 y 2001 y del 10,9% entre 2001 y 2010, muy por debajo de las tasas ocurridas a nivel nacional, 25,4% y 19,1%, respectivamente. La mayor parte de esta población se concentra en el entorno de la capital de la provincia. En el cantón Loja en 2010 vivían 214.885 habitantes, el 48% de la población provincial.

La evolución de la población entre 2001 y 2010 ha sido muy desigual en las diferentes zonas de la provincia de Loja. Así, en algunos cantones se han registrado aumentos por encima de la media provincial (10,9%), como es el caso del cantón de la capital que ha crecido un 22,7%, pero también en otros como Pindal, 17,6%, Catamayo, 13,5%, o Zapotillo, 12,5%. Sin embargo, en 7 de 16 cantones, se ha producido un decrecimiento de la población.

- **PIRÁMIDE DE POBLACIÓN**

La pirámide de población se ha visto afectada por los flujos migratorios de la región. La relación de dependencia (menores de 15+mayores de 64/población entre 15 y 64) es del 68,8% en la provincia, frente al 60,7% de media nacional. Mucho peor aún es la elevada proporción de población dependiente en los cantones: 9 de 16 (Celica, Chaguarpamba, Espíndola, Gonzanamá, Paltas, Saraguro, Sozoranga, Quilanga y Olmedo) al tener una relación superior al 80%. Solamente uno, el cantón de la capital, está por debajo de la media provincial.

- **GRUPOS ÉTNICOS**

En la provincia de Loja, la proporción de mestizos (90,2%) es muy superior a la media del Ecuador (71,9%), de forma que otros grupos étnicos tienen menor representación en relación con las medias nacionales: indígenas 3,7% (frente a 7,0% a nivel nacional), afroecuatorianos 2,4% (7,2%), blancos 2,9% (6,1%) y otros 0,8% (7,8%). Dentro de los indígenas las dos etnias más importantes en Loja son los Saraguros, que representan el 67,7% de la población indígena provincial, y los Kichwas de la Sierra, que suponen el 17,6%. La lengua que habla esta población indígena es el Kichwa: según el Censo de 2010 7.942 personas de la provincia de Loja hablan Kichwa, y la mayoría de estas, 5.964, viven en el cantón Saraguro.

- **EDUCACIÓN**

La tasa de analfabetismo en la población de 10 y más años es del 5,8% en la provincia de Loja (6,0% en Ecuador). Por debajo de esta media se sitúan los cantones de Loja (2,8%), Macará (4,7%), Catamayo (4,4%), Calvas (5,4%) y Paltas (5,8%). Todos los demás cantones superan el nivel medio provincial, y destacan 4 cantones que están próximos o por encima del 10%: Pindal (9,6%), Zapotillo (10,0%), Espíndola (10,2%) y Saraguro (13,1%).

En cuanto al nivel de educación ocurre algo similar pues se comprueba cómo es mayor en el cantón de la capital y existen grandes diferencias con el resto de la provincia. Así, si nos fijamos en el porcentaje de personas con nivel de educación superior, se aprecia que la media provincial, 15,4%, solamente es superada por el cantón Loja, 24,7%; un grupo de cantones supera el 5% de población con estudios universitarios, Calvas (11,3%), Catamayo (9,4%), Celica (6,8%), Gonzanamá (5,9%), Macará (7,4%), Paltas (7,3%), Puyango (5,3%), Saraguro (5,4%), Quilanga (5,9%); y el resto se sitúa por debajo del 5%, Chaguarramba (4,2%), Espíndola (3,3%), Sozoranga (3,7%), Zapotillo (4,4%), Pindal (4,5%) y Olmedo (4,0%).

- **EMIGRACIÓN**

La ratio de emigrantes censados sobre población censada es de 2,9% en hombres y 1,9% en mujeres. Los cantones por encima de estos valores medios provinciales son: Espíndola (4,4% y 2,8%, respectivamente), Macará (4,3% y 2,1%), Saraguro (4,3% y 1,7%), Sozoranga (3,9% y 1,9%), Calvas (3,8% y 2,6%), Pindal (3,7% y 2,4%), Catamayo (3,0% y 1,9%) y Loja (2,9% y 2,0%).

- **VIVIENDA**

En la provincia de Loja el 78,5% de la población vive en casa o villa, por encima de la proporción que se registran a nivel nacional, 70,5%; el 8,1% en departamento en casa o edificio (11,7% en Ecuador); el resto de población vive en otras categorías de menor peso como casa de inquilinato (4,8% en Loja y 4,7% en Ecuador), mediagua (5,2% y 5,3%, respectivamente), etc.

El material de construcción más frecuente en Ecuador es el ladrillo (68,9% de las viviendas). Loja es la provincia con mayor porcentaje de viviendas de adobe, 35,3%; el ladrillo supone el 51,9%, hormigón 6,6%, madera 3,6% y caña 2,5%.

Estas proporciones medias del material de la vivienda en la provincia de Loja son muy diferentes al analizar la situación en los cantones. Solamente dos de ellos, Loja y Catamayo, tienen una proporción de viviendas de ladrillo superiores a la media provincial; en la mayoría de los cantones la proporción de viviendas de adobe es superior al 40% y en algunos se supera el 60% como es el caso en Espíndola (62,3%), Gonzanamá (63,1%), Paltas (65,2%), Saraguro (64,3%), Sozoranga (71,3%), Quilanga (62,0%) y Olmedo (64,5%). Destaca también el estado de la vivienda en Zapotillo donde el 20,9% son de adobe y el 27,6% de caña.

- **ABASTECIMIENTO DE AGUA**

En relación con el abastecimiento de agua, la situación es similar a la descrita en los materiales de la vivienda: en los cantones Loja y Catamayo la proporción de viviendas con suministro de la red pública es del 83,7% y 76%, respectivamente, mientras que el resto de 14 cantones están por debajo de las medias provincial, 70,9%, y nacional, 72%. Los valores más bajos se detectan en Olmedo (46,3%) y Zapotillo (44,8%). El suministro mediante pozos (5,0% en la provincia de Loja y 11,5% en Ecuador) es importante en los cantones Espíndola (16,1%) y Zapotillo (29,1%). La alternativa con más riesgos de contaminación es el uso de aguas superficiales de ríos, vertientes,

acequias y canales, y que a nivel nacional supone el 9,7% y en la provincia de Loja llega hasta el 22,4%. En algunos cantones se alcanzan proporciones muy elevadas: Sozorangá (45,9%), Olmedo (45,3%), Chaguarpamba (43,9%), Pindal (43,7%), Paltas (38,8%), Quilanga (38,1%), Saraguro (37,3%).

- **INFRAESTRUCTURA DE SANEAMIENTO HIGIÉNICO**

En la provincia de Loja, la proporción de viviendas que no tienen ningún tipo de saneamiento se eleva hasta el 16,4%. Sin embargo, a nivel cantonal solamente el cantón Loja tiene un porcentaje (5,8%) inferior a la media nacional del 8%; el resto de los 15 cantones están por encima de este nivel, llegando en varios de ellos a proporciones muy elevadas: Espíndola, 47,5%, Zapotillo, 46,7%, Pindal, 34,2%, Saraguro, 32,8%, Sozorangá, 30,7%, Gonzanamá, 30,0%, Chaguarpamba, 27,3%, Celica, 27,0%, Olmedo, 26,0%, Paltas, 25,1%, Calvas, 22,9%.

- **ENERGÍA ELÉCTRICA**

El suministro de energía mediante empresa eléctrica de servicio público llega al 94,6% en la provincia de Loja. Otras opciones como panel solar o generadores son muy minoritarias. La proporción de viviendas que no tienen energía eléctrica es el 5,2% en Ecuador y el 5,1% en la provincia de Loja. Sin embargo, en varios cantones se alcanzan proporciones mayores de viviendas sin electricidad: Zapotillo, 12,4%, Espíndola, 12,1%, Saraguro, 11,8%, Gonzanamá, 11,4%, Chaguarpamba, 11,0%, Olmedo, 10,9%.

- **ELIMINACIÓN DE BASURA**

La eliminación de basuras también es deficiente en numerosos cantones. Si a nivel nacional el 77,0% de las viviendas elimina basuras mediante carro recolector y a nivel provincial el 60,3%, en la mayoría de los cantones la situación es muy diferente y en muchos no se llega ni siquiera a la mitad de estos porcentajes: Olmedo, 14,6%, Chaguarpamba, 18,7%, Sozorangá, 19,0%, Gonzanamá, 19,4%, Espíndola, 21,8%, Zapotillo, 23,2%

- **POBREZA**

El indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI) usa un método directo para clasificar a los hogares según la satisfacción de sus necesidades básicas de educación, salud, nutrición, vivienda, oportunidades de empleo y servicios urbanos. En la provincia de Loja en 2009, el 33,8% de las personas son pobres según el NBI, siendo el porcentaje mayor en las zonas rurales, 54,8%, que en las urbanas, 15,3%.

Por cantones, Loja es el que presenta menos población pobre en términos relativos, 17,2% en 2009. El resto de los 15 cantones están por encima de la media provincial. Macará y Catamayo presentan porcentajes entre el 30 y el 40%; los demás superan el 40% y 8 de ellos están próximos o superan el 50% de la población. En términos absolutos, el cantón Loja es el que presenta mayor población pobre en 2009, 32.821 personas, de las cuales 13.735 viven en parroquias urbanas y 19.086 en parroquias rurales. Saraguro ocupa la segunda posición, 15.617 pobres, que viven mayoritariamente en zonas rurales, 14.666.

Estadísticas económicas.

• CRECIMIENTO

Las Cuentas Provinciales del Banco Central de Ecuador ofrecen información sobre el crecimiento de la economía en cada provincia. En Loja el valor agregado bruto ha pasado de 333.152 miles de dólares en 2001 a 412.464 en 2007, que supone un incremento importante, 23,8% (4,0% anual), pero por debajo de las tasas nacionales. Esto lleva a que la economía de la provincia de Loja haya perdido ligeramente peso respecto del total nacional, pues si en 2000 era el 2,2% en 2007 representa el 2,1%. Los sectores con mayor peso en la economía lojana, según los datos del Banco Central de Ecuador, son en 2007 construcción, comercio al por mayor y al por menor, agricultura, ganadería, caza y silvicultura, y transporte, almacenamiento y comunicaciones.

• POBLACIÓN ACTIVA POR ACTIVIDADES Y CANTONES

El Censo de Población y Vivienda 2010 informa sobre los sectores de actividad económica a los que se dedica la población activa. La rama de actividad más importante en Ecuador es la *Agricultura* con un 20,8% de la población activa. En la provincia de Loja la *Agricultura* representa el 30,2% de la población. La segunda actividad en orden de importancia es el *Comercio al por mayor y menor* que supone el 17,6% en Ecuador y el 13,6% en la provincia de Loja. Otras actividades por orden de importancia en Loja son: *Construcción* (6,3% y 7,6%, de la población activa en Ecuador y Loja, respectivamente), *Enseñanza* (4,9% y 7,6%), *Administración pública y defensa* (3,9% y 6,3%), *Industrias manufactureras* (9,7% y 5,8%, respectivamente), *Transporte y almacenamiento* (5,0% y 4,2%).

2.2 El marco legal / normativo y el nuevo rol de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) en Loja.

Los Planes Nacionales de Desarrollo constituyen el principal instrumento del gobierno ecuatoriano para la planificación y articulación de sus políticas durante el período al que se refieren. Tal y como se establece en el artículo 280 de la Constitución de la República del Ecuador “*El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y la ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores*”.

De cara a identificar las líneas estratégicas y políticas públicas de desarrollo que puedan tener incidencia en la provincia de Loja, se ha realizado el análisis de tres documentos en el ámbito nacional. Dos de ellos son los planes nacionales de desarrollo correspondientes a los períodos 2007-2010 y 2009-2013, este último denominado Plan Nacional para el Buen Vivir.

El tercer documento analizado, por la relevancia del fenómeno migratorio en Ecuador y en la provincia de Loja, es el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010, elaborado por la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI). Éste asume como propios los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y los adapta al hecho migratorio. Quizá sea este el aspecto en que se observa una mayor discontinuidad entre lo recogido en los planes nacionales y lo abordado en la planificación regional y provincial, donde apenas se hace referencia a la vinculación entre desarrollo económico local y movilidad humana.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) tras la aprobación de una nueva Constitución en 2008 y la reelección del presidente Rafael Correa, supone un cambio sustancial en el concepto de desarrollo y en la manera de articular la planificación de las políticas públicas en el territorio nacional en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs).

En consonancia con este cambio de concepción, el Plan Nacional para el Buen Vivir incorpora como principal novedad la Estrategia Territorial Nacional¹, que supone una nueva manera de articular las políticas públicas de manera descentralizada y desconcentrada en base a las características de los territorios. De esta manera se refuerza la articulación y la complementariedad entre la planificación estratégica nacional y la territorial, incorporando las particularidades, potencialidades y limitaciones de los territorios. Asimismo, este nuevo esquema de planificación implica también un sólido proceso participativo de diálogo y concertación entre todos los actores sociales e institucionales.

En el cuadro sinóptico recogido en el Informe Final se sintetizan los aspectos más relevantes de cada uno de los planes y, especialmente, un resumen de las políticas y estrategias vinculadas con el desarrollo económico local, la movilidad humana y el fortalecimiento institucional. A continuación destacamos algunos de estos elementos:

- Las estrategias directamente relacionadas con el fortalecimiento institucional se enmarcan fundamentalmente dentro del objetivo 12 del Plan: "Construir un Estado Democrático para el Buen Vivir"; y se refieren al apoyo institucional a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en el ejercicio de sus

¹ La Estrategia Territorial Nacional se articula en torno a siete temáticas prioritarias:

1. Propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos.
2. Impulsar el Buen Vivir en los territorios rurales, y también la soberanía alimentaria.
3. Jerarquizar y hacer eficientes la infraestructura para la movilidad, la conectividad y la energía.
4. Garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables.
5. Potenciar la diversidad y el patrimonio cultural.
6. Fomentar la inserción estratégica y soberana en el mundo, y la integración latinoamericana.
7. Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado, con base en la planificación articulada y la gestión participativa del territorio.

funciones y en la consolidación del modelo de gestión descentralizado y desconcentrado.

- Hace referencia a la necesidad de fortalecimiento institucional en aspectos concretos vinculados con el desarrollo económico local tales como el refuerzo del sector público en sus funciones de regulación de la economía, la capacitación y el empleo, el fomento de determinados sectores productivos y los incentivos a las iniciativas productivas a nivel local.
- En relación con el desarrollo económico se prima a lo largo de las estrategias recogidas en el Plan todos aquellos elementos que suponen un impulso a la economía endógena y la producción y el consumo a nivel local, centrándose en sectores como el turismo, la gestión comunitaria de los recursos naturales de manera sostenible o el acceso a las tecnologías, entre otras.
- En cuanto a la vinculación del desarrollo económico local con los procesos migratorios, se plantean varias estrategias encaminadas a evitar la migración forzada y promover el retorno voluntario de los migrantes y sus familias, facilitando su inclusión social e incentivando la canalización productiva de las remesas económicas y sociales.

En coherencia con la nueva Estrategia Territorial se establece la creación de 7 zonas de planificación, estando ubicada la provincia de Loja en la zona de planificación 7 - Región Sur, junto con las provincias de El Oro y Zamora Chinchipe. Asociado a este proceso se crearon las Agendas Zonales de Planificación como herramienta específica para la gestión desconcentrada de las políticas públicas. La Subsecretaría Zonal 7 de SENPLADES se convierte así en la principal garante de la articulación coherente entre la planificación nacional, regional provincial, cantonal y parroquial; fomentando la planificación participativa y acompañando de manera permanente a los GAD en esta tarea.

Esta división territorial, junto con lo establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) constituyen el marco normativo de referencia. El COOTAD, aprobado en el mes de octubre de 2010, establece la organización político - administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio, identifica los diferentes niveles de gobierno y desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva. Va a servir, por tanto, como marco normativo de referencia para el análisis de las necesidades de fortalecimiento institucional vinculadas con el desarrollo económico a nivel provincial y local.

El COOTAD identifica en su artículo 10 cuatro niveles de organización territorial (regiones, provincias, cantones y parroquias rurales) y define los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) como los gobiernos propios de cada una de esas circunscripciones territoriales. Entre las funciones otorgadas a los GAD destaca la de elaborar y ejecutar el plan de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas

públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial; de manera coordinada con la planificación de los demás niveles de gobierno; así como la necesidad de realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas.

EL COOTAD establece también el Sistema Nacional de Competencias, identificando aquellas que son exclusivas del Estado y aquellas otras atribuidas a los diferentes niveles de gobierno.

En este contexto normativo e institucional se identificó el Documento de "*Prioridades para el Desarrollo Integral de Loja- Ecuador*" como uno de los principales instrumentos de planificación en la provincia de Loja, que nos permitió analizar la continuidad de las políticas y estrategias nacionales con las provinciales y locales para nuestro objeto de estudio. Este documento se ha gestado desde el año 2009 en un proceso de planificación participativa impulsado por el Gobierno Provincial de Loja y la Subsecretaría de SENPLADES para la Zona 7, en el marco del Programa de Articulación de Redes Territoriales del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (ART/PNUD).

El Programa ART/PNUD ofrece un marco de referencia para la planificación estratégica y la gestión del desarrollo humano sustentable, de manera que facilitar la articulación entre los procesos de desarrollo a nivel local, regional, nacional e internacional (en complementariedad con la cooperación internacional descentralizada) para lograr el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Las líneas estratégicas tienen, por tanto, como último referente los objetivos recogidos en la Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Este proceso de planificación se inició en 2009 con la creación del Grupo de Trabajo Provincial (GTP) que, con la aprobación del COOTAD, se transformó en 2010 en la Mesa Técnica de Articulación Territorial (META) de la Provincia de Loja. Esta estructura ha sido liderada por el Gobierno Provincial de Loja y la SENPLADES Zonal 7-Sur, con el apoyo de los 16 GAD de cada cantón de la provincia y de la Asociación de Juntas Parroquiales Rurales de la Provincia de Loja. Progresivamente se han ido incorporando otros actores: instituciones públicas a nivel nacional, zonal o provincial, entidades del sector privado, instituciones académicas, etc.

En el proceso se tomaron en cuenta las necesidades y prioridades recogidas en los Planes de Desarrollo Cantonales y Parroquiales, además de los proyectos estratégicos planteados por el Gobierno Provincial de Loja y los recogidos en la Agenda Zonal de Desarrollo. De esta manera se logró la alineación de las líneas estratégicas con todos los niveles de gobierno con los objetivos de la política nacional. Las prioridades recogidas en el documento se han organizado en función de los sistemas propuestos por SENPLADES para los Planes de Ordenamiento del Territorio: económico; asentamientos humanos; ambiental; movilidad, energía y conectividad; y político-

institucional. Este último sistema recoge los aspectos vinculados con el fortalecimiento institucional, objeto de nuestro estudio.

En el apartado siguiente se recogen las prioridades establecidas para la provincia de Loja y para cada uno de sus cantones en lo referente a las necesidades de fortalecimiento institucional, así como su continuidad y coherencia con los objetivos establecidos por el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013.

3. Las propuestas de fortalecimiento político - institucional de la Provincia de Loja

El Programa Marco de articulación de redes territoriales de la Provincia de Loja establece como objetivos prioritarios vinculados al fortalecimiento institucional los siguientes:

Prioridades en lo Político – Institucional.		
Objetivo Desarrollo	Prioridades	Cantones
PNBV 012: Construir un Estado democrático para el Buen Vivir	Asesoramiento para la creación del Plan Estratégico Institucional y elaboración del orgánico estructural y funcional para el fortalecimiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.	Catamayo/Gonzanamá /Macará /Olmedo/ Quilanga
	Mejoramiento de la comunicación, coordinación y articulación interinstitucional mediante la creación de una red informática (y sistema de radio) que comunique los Gobiernos Autónomos Descentralizados del cantón.	Macará /Olmedo / Puyango / Quilanga / Sozoranga / Zapotillo
	Vigilancia y control social de la gestión pública, mediante la construcción de un sistema de participación cantonal para la toma de decisiones y democratización del poder, fortaleciendo a los actores sociales que desempeñan el rol de interlocutores del municipio./creación de Comités civiles de Gestión del desarrollo parroquial y capacitación a la ciudadanía sobre veedurías	Saraguro
	Mejoramiento de la calidad de los servicios públicos rehabilitando y ampliando las infraestructuras de los Municipios y Juntas Parroquiales, realizando mejoras para permitir la accesibilidad de personas con diferentes capacidades	Catamayo/ Celica /Olmedo / Puyango
	Capacitación y apoyo técnico para la creación de un sistema de gobierno electrónico para mejorar la calidad y cobertura de los servicios públicos.	Catamayo/Calvas /Loja /Puyango
	Generar espacios de articulación y trabajo coordinado con los Ministerios, Municipios y Juntas Parroquiales para el mejoramiento de la calidad de los servicios y la inversión pública.	Loja
	Fortalecimiento del tejido social para la vigilancia y control de la gestión pública a través de campañas de concienciación a la población sobre deberes y derechos ciudadanos, e información sobre las competencias de cada institución.	Catamayo/Gonzanamá/ Olmedo/ Pindal
	Fortalecimiento de los Gads mediante la capacitación y apoyo en la creación de una estructura funcional en los gobiernos locales para la gestión de los recursos naturales.	Espíndola /Paltas
	Apoyar la implementación de un sistema de red informática para facilitar la comunicación y el trabajo coordinado y articulado entre los GAD, y mejorar así la calidad de los servicios públicos	Chaguarpamba

4.- Matriz de Línea De Base

4.1 Punto de partida o situación inicial.

Establecido el marco normativo que establece los objetivos, líneas estratégicas y prioridades relacionadas con el fortalecimiento institucional y el fomento productivo, el documento sistematiza la percepción de los diferentes agentes entrevistados en relación a las categorías de análisis planteadas por el proyecto respecto a la gestión del desarrollo económico local. A manera de síntesis esta expresa, que los diferentes agentes y entidades sociales poseen:

- a) una ALTA valoración de la gestión estratégica
- b) una BAJA valoración respecto a la gestión operativa, y
- c) una MEDIA valoración de la gestión participativa.

a) Respecto a la gestión estratégica:

Se considera que los esfuerzos de los Gobiernos Autónomos descentralizados (GADs) por asumir nuevas competencias, realizados dentro del contexto político-institucional vigente permiten promover el desarrollo productivo en coordinación con los actores presentes en el territorio. Dentro de ese marco, los GADs pueden orientar las ocupaciones de su territorio y determinar la contribución de los sectores productivos en el mejoramiento de las condiciones económicas y de sustentabilidad.

No obstante, es evidente que el mejoramiento de los sectores productivos en el territorio (provincia, cantones, parroquias), sobrepasa lo que se puede hacer desde un solo nivel de gobierno. Por ello, para impulsar el buen vivir en la provincia de Loja se requiere la **aplicación coherente y coordinada de políticas multisectoriales** que promuevan la sinergia y articulación de inversiones productivas y sociales, planificadas y gestionadas entre el Gobierno Central y provincial y que determinen los lineamientos de planificación para los GADs cantonales y parroquiales.

La articulación y concurrencia de políticas coordinadas desde el GAD de Loja puede crear el ambiente propicio que facilite el acceso a activos productivos, insumos tecnología y conocimientos necesarios para impulsar la innovación en los territorios y el fortalecimiento de la producción de pequeña, mediana y gran escala.

b) Respecto a la gestión operativa:

Para tener éxito en la gestión estratégica de las políticas públicas vinculadas con el fomento productivo provincial es necesario que los GADs dispongan de capacidad institucional y operativa

Esa **capacidad institucional** debe medirse por el volumen de los recursos humanos así como por la logística e infraestructura administrativa y financiera puesta al servicio de la comunidad que formuló y priorizó esas políticas, conjuntamente con los niveles corporativo y funcional del nivel de gobierno en cuestión.

La información recogida durante las entrevistas realizadas a los GADs de la Provincia de Loja permitió comprobar que la capacidad institucional y **operativa** de esos niveles de gobierno es insuficiente para responder y solventar las demandas de la comunidad y así ejecutar los programas y proyectos previstos en las políticas públicas. Su capacidad institucional casi siempre responde a una planificación concebida desde la oferta y/o a proyectos con claros rasgos clientelares que buscan, más que otro fin, votos para la reelección.

Ello se hace más evidente en el caso de las políticas y programas vinculados al fomento productivo, atribución que paulatinamente han ido adoptando los gobiernos provinciales en el Ecuador. Por lo general esas políticas o proyectos, son formuladas por el gobierno central o también por técnicos de los gobiernos subnacionales pero con una visión centrada en la oferta puntual y no como un elemento integrado dentro de una **estrategia** clara de desarrollo territorial **a largo plazo**.

Lo anterior se pone de manifiesto en las estructuras institucionales de los gobiernos provinciales en las que los temas productivos y de fomento apenas llegan a ser jefaturas departamentales y por excepción direcciones, coordinaciones de área. Estas instancias administrativas y gerenciales, tienen por lo general limitaciones presupuestarias que en ningún caso reflejan la prioridad de atacar la pobreza y el desempleo. Esta es una de las principales restricciones para formular e implementar políticas y programas relacionados con el desarrollo local del gobierno provincial.

Muchos de los actores y agentes vinculados al desarrollo económico local entrevistados consideraron que **la eficacia y eficiencia** de las políticas propuestas depende mucho de la capacidad de gestión de los GADs como de la capacidad de los actores sociales para organizarse, transmitir sus demandas y participar en la formulación y aplicación de las políticas públicas, condiciones que deben complementarse con una adecuada **estrategia de comunicación**.

La capacidad de resolución de los problemas tiene que ver con la capacidad del Gobierno provincial para cumplir con los compromisos adquiridos. Con frecuencia el mayor problema no radica tanto en definir políticas públicas apropiadas, sino más bien en su **capacidad de ponerlos en marcha**. En otras palabras, la formulación de una política pública no garantiza su ejecución efectiva.

c) Respecto a la gestión participativa:

En el caso de Loja, si bien se ha avanzado significativamente en procesos de **participación** ciudadana, todavía falta una mayor vinculación a la toma de decisiones de la sociedad civil, que resigne el tradicional enfoque de gobierno vertical, para dar cabida a las demandas de la sociedad con plena capacidad y autonomía para presentar los problemas y opciones de solución.

Ello ocurre por varias razones, una de las cuales tiene que ver con la **viabilidad**. Un error frecuente consiste en no considerar apropiadamente los criterios de viabilidad política. Se debe prestar especial atención a la capacidad de resolución y ejecución, en este caso, del gobierno provincial, puesto que una política pública puede estar muy bien diseñada e incluso aprobada por el poder legislativo del gobierno provincial; sin

embargo, ser completamente ineficaz si el Gobierno Provincial no tiene la fuerza necesaria para hacerla respetar y a su vez, sino se ejecuta adecuadamente (viabilidad técnica).

Las políticas públicas necesitan de un cierto tiempo de ejecución para mostrar sus resultados y, en consecuencia, la **estabilidad** se transforma en una condición necesaria para su éxito. Una vez aprobada la política pública provincial, el Gobierno de la Provincia debe generar la capacidad de mantenerla estable en el tiempo evitando oscilaciones y terminación anticipada. Se detectó que esta pueden verse afectada por la acción de actores a nivel provincial con una alta capacidad de presión, que eventualmente pueden plantear importantes desafíos al logro de los objetivos de la política. También se interrumpe o altera la política pública provincial en muchas ocasiones cuando hay cambio de gobierno por procesos electorarios, por el cambio de algún miembro clave en el gobierno provincial.

La clave está en la capacidad de los distintos actores, en este caso provinciales, de darle continuidad a las políticas públicas, a pesar del cambio de las autoridades políticas provinciales (prefectos, alcaldes, presidentes de juntas parroquiales); y por ende, de los funcionarios clave de la administración provincial. Esto no significa que las políticas públicas provinciales no se modifiquen en el tiempo. Las políticas públicas deben tener una cierta capacidad de **adaptabilidad** mínima que les permitan hacer frente a las situaciones antes descritas. Por ello se destacó la necesidad de monitorear las políticas y programas en los distintos tiempos de ejecución, para hacer los ajustes necesarios que respondan de mejor modo a los nuevos contextos /situaciones que inicialmente no habían sido contemplados en la fase de diseño.

De otra parte, se destacó que las políticas públicas provinciales deben lograr una adecuada **coherencia interna y externa**. La coherencia interna se relaciona con la coherencia entre los objetivos de las políticas públicas, los instrumentos de intervención y los problemas que intenta solucionar. La coherencia externa, con el grado de compatibilidad que puede alcanzar una política pública determinada en relación a otras intervenciones públicas en las provincias. Esto demanda, en la fase de implementación de la política, importantes niveles de articulación vertical, horizontal, intersectorial y sectorial – territorial en la provincia, ya que intervienen múltiples actores que no siempre mantienen una buena comunicación.

Se demanda, por tanto, una adecuada **coordinación** que intente resguardar un mínimo de coherencia entre la política pública provincial y otras intervenciones nacionales, municipales y parroquiales para evitar elementos de yuxtaposición o incoherencias al enfrentar un problema común. Se requiere compatibilizar programas y proyectos para evitar duplicaciones y conflictos; por tanto, una visión estratégica de conjunto para el desarrollo provincial.

4.2 Variables consideradas en la elaboración de los indicadores propuestos en la matriz de línea de base.

Partiendo de esa situación, el documento presenta una matriz de línea de base que combinando los criterios de análisis (gestión estratégica, operativa y participativa) con factores estratégicos para el fortalecimiento institucional (integralidad, eficiencia, eficacia, viabilidad, coordinación, transversalidad).

Los indicadores propuestos para el fortalecimiento de los GADs expuestos en presentada al final del documento están relacionados con las siguientes variables:

- Reforma de la organización interna del gobierno provincial
- Fomento de espacios de concertación público-privada y comunitaria
- Implantación de sistemas de planificación y control de la gestión participativa.
- Marketing territorial
- Implantación de sistemas de información provincial y local (red informática)
- Elaboración de protocolos de adquisiciones y contrataciones con el Estado (con otros niveles de gobierno).
- Creación de las direcciones de fomento productivo territorial.
- Fortalecimiento de las asociaciones de gremios productivos públicos, privados y comunitarios
- Alianzas entre jurisdicciones a manera de mancomunidades.
- Identificación y refuerzo de los espacios de concertación público – privado y comunitario.